

Energie im schweizerischen Föderalismus
Policy-Diffusion im Rahmen kantonaler Energiepolitik

Abhandlung
zur Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät
der
Universität Zürich

vorgelegt von
Felix Strebel

von Mägenwil / Aargau

Angenommen im Herbstsemester 2011 auf Antrag von Herrn
PD. Dr. Thomas Widmer und Herrn Prof. Dr. Daniel Kübler

Zürich, 2012

Vorwort

Kaum ein anderes Thema prägt seit den Ereignissen in Fukushima die gegenwärtige Politik so stark wie die Energiepolitik. In der Schweiz haben sich die Kantone in den vergangenen zwanzig Jahren vermehrt mit Aspekten der Gebäudeenergie auseinander gesetzt und eine zunehmend wichtigere Stellung in diesem Politikfeld eingenommen. Ziel dieser Studie ist es deshalb, die Politikgestaltung und im Speziellen die Diffusion von energiepolitischen Massnahmen in den Kantonen zu untersuchen und zu diskutieren. Dieser Aspekt stellt ein wichtiges Puzzleteil für das Verständnis der kantonalen Energiepolitik aber auch den horizontalen Föderalismus der Schweiz dar.

Mein Dank gilt als erstes dem Bundesamt für Energie, in dessen Forschungsprogramm „Energie-Wirtschaft-Gesellschaft“ diese Dissertation verfasst wurde. Die Unterstützung garantierte nicht nur ein finanzielles Auskommen, sondern auch die nötigen Kontakte und kritische Rückmeldungen. Ein spezieller Dank geht an die Programmleiterin Nicole Mathys und die Begleitgruppe mit Lukas Gutzwiller und Thomas Jud. Weitere Personen aus der öffentlichen Verwaltung bei Bund und Kantonen und aus Interessens- und Umweltorganisationen haben mit ihrer Gesprächsbereitschaft die Durchführung der Untersuchung erst ermöglicht.

Die Dissertation hätte ich ohne vielfältige Hilfe und Unterstützung am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Zürich nicht schreiben können. Über all die Zeit hat mir Thomas Widmer ermöglicht, die Hürden einer solchen Arbeit überwinden zu können und zu lernen. Er hat meine Arbeit stets kritisch, interessiert und mit dem nötigen Humor begleitet und mir mit seiner Präzision und seinem Know-how wertvolle Inputs geliefert. Der Austausch mit Kolleginnen und Kollegen hat geholfen, die Freuden und Leiden des Doktorandenlebens zu teilen. Aus dem Forschungsbereich für Policy-Analyse und Evaluation möchte ich speziell Cornelia Stadter danken, mit der ich über lange Zeit das Büro (und ihr Süssigkeitenlager) teilen und von ihrem tiefgründigen Wissen über die Literatur zur Policy-Diffusion profitieren durfte. Die Mitarbeit von Simon Lanz bei der qualitativen Datenerhebung und –auswertung war eine grosse Hilfe und hat eine spannende Abwechslung im zeitweise monotonen Alltag der Daten und Transkripte dargestellt. Insbesondere danke ich Lucas Leemann für die Unterstützung bei statistischen Hindernissen sowie Daniel Kübler und Fabrizio Gilardi für die zahl-

reichen Kommentare bei der Konzeptualisierung der Forschung. Nicht zuletzt hat mir der breite Know-how Pool am Center for Comparative and International Studies (CIS) und die „Brown Bag Lunches on Diffusion“ des CIS geholfen, theoretische wie auch methodische Schwierigkeiten zu lösen.

Schliesslich gilt mein grösster Dank meinem Umfeld jenseits des Elfenbeinturms. Der Austausch mit Freunden und Familie über nicht-politikwissenschaftliche Themen hat dazu geführt, dass ich die Lust und das Interesse am Forschungsthema nie verlor und hat mich davon abgehalten, dass sich mein Fokus nicht zu stark einengt. Mit den täglichen Gesprächen, der nötigen Ablenkung und dem Verständnis hat Eva Schenker einen elementaren Beitrag zum Gelingen dieser Arbeit mitgetragen und geholfen, dass mir die Energie für die Energiepolitik nie abhanden kam. Rita und Edi Strebel haben grosse Teile der Arbeit von sprachlichen Schwächen und Unklarheiten befreit und waren wie immer eine verlässliche Stütze.

Zürich, im März 2012

Felix Strebel

Die vorliegende Dissertation wurde im Projekt „Determinanten des Vollzugs energiepolitischer Maßnahmen auf kantonaler Ebene“ verfasst. Das Projekt wurde im Rahmen des Forschungsprogramms Energie-Wirtschaft-Gesellschaft (Modul „Verhalten“, Projektnummer SI 500110) des Bundesamtes für Energie BFE zwischen Oktober 2008 und August 2011 unter der Leitung von PD Dr. Thomas Widmer an der Universität Zürich durchgeführt. Siehe auch <http://www.forschungsportal.ch/unizh/p10736.htm>.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	7
Tabellenverzeichnis.....	8
Abkürzungen	10
Abstract	13
Policy Summary (deutsch).....	14
Policy Summary (englisch).....	21
1 Einleitung	29
1.1 Erkenntnisinteresse.....	29
1.2 Übersicht	32
2 Energiepolitik im schweizerischen Föderalismus	33
2.1 Einleitung.....	33
2.2 Geschichte der schweizerischen Energiepolitik.....	33
2.3 Energiepolitik im Spannungsfeld des schweizerischen Föderalismus	40
2.4 Energiepolitik im schweizerischen Mehr-Ebenen-System.....	45
3 Konzepte interdependenter Politikgestaltung	51
3.1 Einleitung.....	51
3.2 Diffusion	53
3.3 Transfer	59
3.4 Konvergenz und Isomorphismus.....	61
3.5 Kritik und Verknüpfung	62
4 Theoretische Grundlagen und methodisches Vorgehen.....	65
4.1 Thematische Abgrenzung und Konkretisierung der Fragestellung.....	65
4.2 Diffusion	66
4.3 Transfer	75
4.4 Methoden.....	88
4.5 Massnahmen	90
5 Diffusionsstudie	95
5.1 Einleitung.....	95
5.2 Energiepolitische Massnahmen	96
5.3 Vorgehen	98
5.4 Analyse	107
5.5 Zusammenfassung.....	120

6	Transferstudie	123
6.1	Einleitung.....	123
6.2	Empirische Umsetzung und Auswahl der Fälle	123
6.3	Fallstudie Kanton Baselland	128
6.4	Fallstudie Kanton Neuenburg.....	138
6.5	Fallstudie Kanton Obwalden	147
6.6	Fallstudie Kanton Thurgau	154
6.7	Fallstudie Kanton Uri	162
6.8	Fallstudie Kanton Wallis	172
6.9	Vergleichende Analyse	180
6.10	Zusammenfassung und Generierung von Hypothesen.....	194
7	Synthese.....	197
7.1	Zusammenfassung.....	197
7.2	Beitrag der Studie und Anknüpfungspunkte.....	200
	Literaturverzeichnis.....	207
	Anhang	227
	Tabellen	227
	Liste der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner	236
	Interviewleitfaden	238

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Energieträger nach Verbrauch.....	34
Abbildung 2: Instrumente kantonaler Energiepolitik.....	46
Abbildung 3: S-Kurve	53
Abbildung 4: Policy-Transfer Typen	77
Abbildung 5: Policy-Transfer Kontinuum	82
Abbildung 6: Einführungen der Massnahmen (1990-2007).....	98

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersichtstabelle ausgewählter Massnahmen	97
Tabelle 2: Übersicht der regionalen Energiefachstellenkonferenzen	103
Tabelle 3: Einteilung der Parteien	103
Tabelle 4: Ausrichtung des Vollzugs (Stand 2008)	104
Tabelle 5: Einführung energiepolitischer Massnahmen (maximum-likelihood estimates)	109
Tabelle 6: Übersicht der signifikanten Diffusionsvariablen	113
Tabelle 7: Übersicht interne Determinanten	118
Tabelle 8: Auswahl der Kantone nach Merkmalen und eingeführten Massnahmen	127
Tabelle 9: Übersicht Kanton Baselland	135
Tabelle 10: Übersicht Kanton Neuenburg	145
Tabelle 11: Übersicht Kanton Obwalden	152
Tabelle 12: Übersicht Kanton Thurgau	159
Tabelle 13: Übersicht Kanton Uri	169
Tabelle 14: Übersicht Kanton Wallis	178
Tabelle 15: Transfertypen nach Kanton	181
Tabelle 16: Prozesse und Kantone	183
Tabelle 17: Institutionen und Kantone	185
Tabelle 18: Massnahmen und Institutionen	187
Tabelle 19: Institutionen und Prozesse	189
Tabelle 20: Transfertypen und Prozesse	191
Tabelle 21: Institutionen und Transfertypen	193
Tabelle 22: Einführungen (Stand 2009)	227
Tabelle 23: Operationalisierung und Quellen	228

Tabelle 24: Regionale und nachbarschaftliche Diffusion (maximum-likelihood estimates)	229
Tabelle 25: Übersichtsmodelle Deutschschweiz (maximum-likelihood estimates)	230
Tabelle 26: Einführung „Höchstanteil“ (maximum-likelihood estimates)	231
Tabelle 27: Einführung „Elektrische Energie“ (maximum-likelihood estimates)	232
Tabelle 28: Einführung „Grossverbraucher“ (maximum-likelihood estimates)	233
Tabelle 29: Einführung „Ausführungsbestätigung“ (maximum-likelihood estimates)	234
Tabelle 30: Einführung „Wärmedämmung“ (maximum-likelihood estimates)	235

Abkürzungen

AfE	Amt für Energie Kanton Uri
AIC	Akaikes Informationskriterium
AUE	Amt für Umwelt und Energie, Kanton Basel-Stadt
AURE	Arrêté concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie dans le bâtiment, Kanton Neuenburg
BauG	Baugesetz, Kanton Obwalden
BFE	Bundesamt für Energie
BIC	Bayessches Informationskriterium
BRD	Bau- und Raumentwicklungsdepartement, Kanton Obwalden
BTSCS	Binary Timeseries-Cross-Section Data
BUD	Bau- und Umweltschutzdirektion, Kanton Baselland
BV	Bundesverfassung (SR 101)
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
CRDE	Conférence Romand des Délégués de l'Énergie
CVOP	Christlichdemokratische Volkspartei Oberwallis
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DGSE	Departement für Gesundheit, Sozialwesen und Energie, Kanton Wallis
DVER	Departement für Volkswirtschaft, Energie und Raumentwicklung, Kanton Wallis
EBF	Energiebezugsfläche
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EHA	Event History Analysis
EKZ	Energiekennzahl
EMG	Elektrizitätsmarktgesetz

EnAW	Energie-Agentur der Wirtschaft
ENB	Eidgenössischer Energienutzungsbeschluss
EnDK	Konferenz kantonaler Energiedirektoren
EnergieG	Energiegesetz, Kanton Thurgau
EnergieV	Verordnung zum Gesetz über die Energienutzung, Kanton Thurgau
EnFK	Konferenz kantonaler Energiefachstellen
EnFK-Ost	Ostschweizer Energiefachstellenkonferenz
EnFK-ZCH	Zentralschweizer Energiefachstellenkonferenz
EnG	Eidgenössisches Energiegesetz
EnGV	Verordnung über die rationelle Energienutzung, Kanton Baselland
ENR	Energiereglement, Kanton Uri
ENV 1998	Eidgenössische Energieverordnung 1998
ENV 1992	Eidgenössische Energienutzungsverordnung 1992
EPU	Energiepolitische Kommission des Regierungsrates, Kanton Uri
EU	Europäische Union
EWO	Elektrizitätswerk Obwalden
FEA	Fachverband Elektroapparate für Haushalt und Gewerbe
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei (Nach der Fusion mit der Liberalen Partei der Schweiz 2009: FDP.Die Liberalen)
GDK	Gesundheitsdirektorenkonferenz
GEK	Gesamtenergiekonzeption
GWh	Gigawattstunde
HarmoS	Harmonisierung der obligatorischen Schule
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen

kW	Kilowatt
kWh	Kilowattstunde
LCEn	Loi sur l'énergie, Kanton Neuenburg
LEE	Loi sur les économies d'énergie, Kanton Wallis
MLE	Maximum Likelihood Estimation
MuKE	Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich
NGO	Non-Governmental Organization
NSEnFK	Energiefachstellenkonferenz Nordwestschweiz
RELCEn	Règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'énergie, Kanton Neuenburg
RKGK	Regierungskonferenz der Gebirgskantone
RRV	Regierungsrätliche Verordnung, Kanton Thurgau
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architekten-Verein
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
VHKA	Verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung
VREN	Verordnung betreffend die rationelle Energienutzung in Bauten und Anlagen, Kanton Wallis

Abstract

Im schweizerischen politischen System mit seinem ausgeprägten Föderalismus entwickeln sich in den Kantonen unterschiedliche Ansätze zur Lösung energiepolitischer Probleme. Allgemein weiss man aufgrund wissenschaftlicher Untersuchungen sehr wenig über den horizontalen Austausch von Politik-Innovationen zwischen den Schweizer Kantonen. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit den Prozessen, die zur Diffusion energiepolitischer Massnahmen im Gebäudebereich führen. Die Regulierung des Gebäudebereichs fällt weitgehend in die Kompetenz der Kantone.

Das in der Politikwissenschaft aktuelle Thema der Diffusion wurde in dieser Untersuchung mit einem Methoden-Mix angegangen. Eine quantitative Vorgehensweise wurde mit einer qualitativen Untersuchung unter dem Einbezug verschiedener Massnahmen kombiniert. Anhand einer Event History Analyse konnten die unterstützenden Faktoren eruiert werden, die einen Einfluss auf die Einführung von Massnahmen in den Kantonen ausüben. Die auf der Analyse von Dokumenten und Experteninterviews basierende Analyse der Transferprozesse ermöglichte eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Untersuchungsgegenstand.

Beide Analyseteile belegen, dass die Kantone Massnahmen im Energiebereich nicht unabhängig voneinander einführen. Die regionalen Fachstellenkonferenzen sowie die Energiedirektorenkonferenz (EnDK) und die Energiefachstellenkonferenz (EnFK) auf nationaler Ebene erweisen sich als Schlüsselinstitutionen für die Diffusion kantonaler Massnahmen. Die von der EnDK erlassenen Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) aus dem Jahr 2000 üben einen starken Einfluss auf die Rechtsgrundlagen in den Kantonen aus und haben das Ziel der Harmonisierung kantonaler Gesetzgebungen wirkungsvoll unterstützt. Die Massnahmen werden nicht nur aufgrund der selbständigen Suche nach einer passenden Lösung auf ein Problem, sondern verschiedentlich auch wegen des Gefühls der Verpflichtung transferiert. Der zielgerichtete Vollzug steht in diesen Fällen nicht immer im Zentrum. Der Bund konnte seinerseits über das Programm EnergieSchweiz und über die Aktionspläne des Bundesrates Impulse setzen.

Mit dem Projekt wird ein Beitrag zum Verständnis kantonaler Energiepolitik und zur Integration der politikwissenschaftlichen Diffusions- und Transferforschung geleistet.

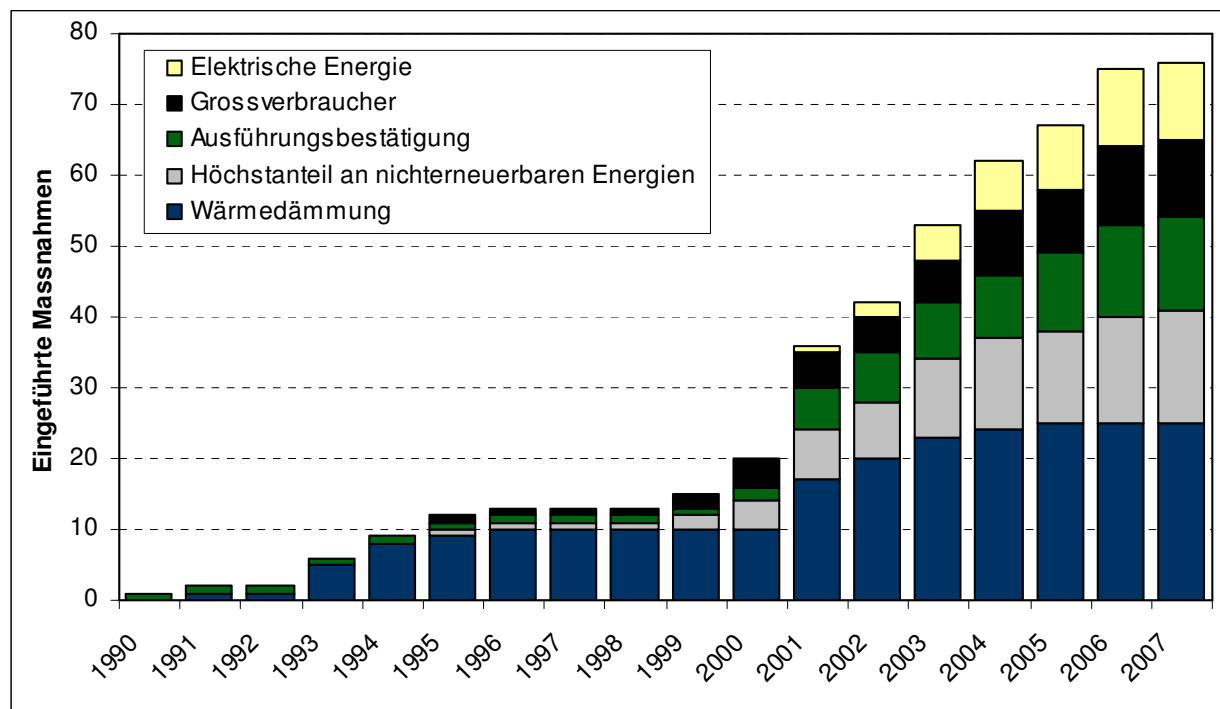
Policy Summary (deutsch)

Fragen rund um die Energie erscheinen in zunehmendem Masse auf der politischen Agenda des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Die Versorgungssicherheit, die Umweltbelastung und die Importabhängigkeit stellen alte und neue Herausforderungen dar und prägen die gegenwärtige Diskussion. Der Bund, die Energiewirtschaft und die Umweltorganisationen waren in den vergangenen Dekaden die Akteure mit dem grössten Einfluss auf die energiepolitische Ausrichtung. Die Rolle der Energiepolitik auf subnationaler Ebene stand meist im Schatten der prominenteren Diskussionen über Atomkraftwerke und die gesamtschweizerische Energieversorgung. Mit der zunehmenden Thematisierung von Energiefragen im Gebäudebereich, die in die kantonale Zuständigkeit fallen, intensivierte sich auch die Diskussion bei den Kantonen. Die vorliegende Untersuchung hat diesen Aspekt schweizerischer Energiepolitik aufgegriffen und genauer beleuchtet. Im Zentrum steht die kantonale Politik im Rahmen der rationellen Energienutzung und den erneuerbaren Energien im Gebäudebereich.

Energiepolitik in den Kantonen – die Fragestellung

Wie für den schweizerischen Föderalismus typisch sind die Kompetenzen in der Energiepolitik zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden unterschiedlich verteilt. Die Kantone sind nach dem Energiegesetz von 1998 (EnG; SR 730.0) für die Förderung der rationellen Verwendung von Energie und die Nutzung erneuerbarer Energien im Gebäudebereich zuständig (Art. 9 EnG). Es steht den Kantonen frei, wie sie die offen formulierten Aufgaben erfüllen. Sie haben dazu über die Zeit hinweg völlig verschiedene Strategien entwickelt. Dem Energiebereich wurden unterschiedliche Prioritäten eingeräumt, was auch zur Etablierung unterschiedlicher Massnahmen führte. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Kantone Massnahmen trotzdem nicht völlig unabhängig voneinander erarbeiten. Die Ausbreitung von innovativen Massnahmen in der Art einer Epidemie wird auch als Policy-Diffusion bezeichnet. Im Zentrum steht in der Folge die Frage ob, wie und weshalb sich Policies im Energiebereich unter den Kantonen ausbreiten.

Folgende Grafik zeigt die Muster der Einführungen von fünf verschiedenen Massnahmen in den Schweizer Kantonen, die es zu erklären gilt:



Quelle: Kantonale Gesetzgebungen/EnergieSchweiz: Stand der Energiepolitik in den Kantonen (diverse Jahrgänge)

Ob sich diese Massnahmen zwischen den Kantonen ausbreiten, oder ob die Kantone aufgrund derselben Umstände unabhängig voneinander dieselben Massnahmen entwickeln, wird als erstes diskutiert. Anschliessend stellt sich die Frage, welche Kanäle für die mögliche Diffusion verantwortlich sind. Im Rahmen der kantonalen Energiepolitik nehmen die interkantonalen Konferenzen auf nationaler sowie auf regionaler Ebene eine wichtige Rolle ein. Die Funktion dieser beiden Zusammenarbeitsformen gilt es speziell zu beachten. Darauf aufbauend wird geklärt, wie die Prozesse im Detail ablaufen und wie die Massnahmen aufgenommen werden.

Das Vorgehen und die Massnahmen

Die kantonale Energiepolitik wurde aus zwei Sichtweisen beleuchtet: einerseits mit dem Fokus auf die zentralen Strukturen im Rahmen von Policy-Diffusion und andererseits mit der Betrachtung ausgewählter Transferprozesse und den dafür relevanten Akteuren und Kanälen. Im Rahmen des ersten Untersuchungsteils wurden die Einführungen von fünf Massnahmen

men in den Kantonen zwischen 1990-2007 erhoben (siehe obige Grafik). Mit einem statistischen Verfahren konnten die Faktoren eruiert werden, die den Einführungen in den Kantonen zugrunde liegen. Anhand von drei Massnahmen in sechs Kantonen wurden mit der Analyse von Dokumenten und Experteninterviews im zweiten Untersuchungsteil die Transferprozesse rekonstruiert.

Die Kantone verfügen im Gebäudebereich über eine breite Palette an Möglichkeiten, um ihre Aufgabe zu erfüllen. Diese reichen von regulativen Vorschriften über Information bis hin zu fiskalischen Instrumenten. Für die vorliegende Untersuchung wurden fünf Massnahmen aus den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich 2000 (MuKE) ausgewählt:

- Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien (Modul 2)
- Grenzwerte für den Elektrizitätsbedarf bei grösseren Gebäuden, die nicht dem Wohnen dienen (Elektrische Energie, Modul 6)
- Erleichterungen bei Grossverbrauchern mit festgelegten Verbrauchszielen (Grossverbrauchermodell, Modul 8)
- Ausführungsbestätigung durch Private als Ergänzung zum Projektnachweis (Modul 9)
- Wärmedämmung nach SIA-Normen 380/1 (Ausgabe 2001, Teil des Basismoduls der MuKE 2000)

Die Massnahmen unterscheiden sich graduell in ihrer Kompatibilität mit den vorbestehenden kantonalen Regulierungen. Bereits vor den MuKE 2000 gab es in den Kantonen eine Reihe von Vorschriften für Neubauten. Aus diesem Grund ist die Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ keine grundlegende Neuheit. Dasselbe gilt für die „Wärmedämmung“ nach SIA-Normen 380/1. Ebenfalls ist die „Ausführungsbestätigung“ eine Erweiterung eines Teils des Basismoduls. Es wird davon ausgegangen, dass kompatible Massnahmen politisch auf weniger Widerstand stossen, da es sich nicht grundsätzlich um eine neue Regulierung handelt. Der technische Anspruch an Planende wie auch der Umsetzungsaufwand für die Verwaltung gestaltet sich bei den fünf ausgewählten Massnahmen verschieden. Als technisch anspruchsvoll werden die Massnahmen „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“, „Elektrische Energie“ und „Grossverbrauchermodell“ eingestuft.

In der statistischen Analyse wurden alle fünf Massnahmen einbezogen. Im Rahmen der Prozessanalyse wurden die Massnahmen „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“,

„Elektrische Energie“ und „Grossverbrauchermodell“ in den Kantonen Baselland, Neuenburg, Obwalden, Thurgau, Uri und Wallis vertieft untersucht.

Policy-Diffusion in der Energiepolitik

Beide Untersuchungsteile belegen, dass die Kantone Massnahmen in der kantonalen Energiepolitik nicht unabhängig voneinander einführen. Die statistische Auswertung der Daten zeigt, dass die Diffusion von Massnahmen im Bereich kantonalen Energiepolitik über verschiedene Kanäle verläuft. In den meisten Untersuchungen zur Diffusion von Massnahmen, ob zwischen verschiedenen Ländern oder auch zwischen den US-Bundesstaaten, kann eine Ausbreitung über benachbarte Gebiete nachgewiesen werden.

Die regionalen Fachstellenkonferenzen und der Erlass der MuKE n im Jahr 2000 durch die Konferenz kantonalen Energiedirektoren (EnDK) wirken sich auf die Politikgestaltung der Kantone aus. Betrachtet man, wie sich die einzelnen Massnahmen ausbreiten, so zeigen sich unterschiedliche Diffusionsmuster. Die regionalen Energiefachstellen fördern speziell die Diffusion von Massnahmen, die mit den bestehenden Gesetzen und Ideen kompatibel sind. Die Wirkung der von der EnDK verabschiedeten MuKE n 2000 auf die kantonalen Gesetzgebungen konnte zwar bei zwei der fünf Massnahmen nachgewiesen werden, jedoch nicht wie erwartet bei denjenigen die als politisch brisant eingestuft wurden. Bei der Betrachtung der internen Faktoren fällt auf, dass die Kantone Massnahmen meist dann einführen, wenn ein Energiegesetz neu geschaffen oder grundsätzlich überarbeitet wird. Daneben wird ersichtlich, dass parteipolitisch links ausgerichtete Parlamente eher politisch heikle Massnahmen einführen. Massnahmen, die einen grösseren Aufwand für die Energiefachstelle erwarten lassen, finden eher in jenen Kantonen Aufnahme, die über eine gut ausgestattete Energiefachstelle verfügen. Nicht nur ein einziger Faktor kann also dafür verantwortlich gemacht werden, ob ein Kanton eine Massnahme in seiner Gesetzgebung aufnimmt.

Im zweiten Teil der Analyse werden verschiedenste Aspekte der Transferprozesse im Bereich der kantonalen Energiepolitik beleuchtet. Der Vergleich der Prozesse ermöglicht nicht nur die Beschreibung sondern auch die Bereitstellung vertiefter Erklärungen. Auf diese Weise werden die Erkenntnisse der statistischen Analyse ergänzt. Dabei hat sich gezeigt, dass Kantone vereinzelt aufgrund von Problemen nach neuen Lösungen in anderen Kantonen suchen. Policy-Transfers basieren in diesem Politikfeld jedoch nicht in erster Linie auf der selbständi-

gen Suche der Kantone. Häufiger werden Massnahmen von aussen an einen Kanton herangetragen, was das Gefühl einer Verpflichtung auslöst. Namentlich gilt es in diesem Zusammenhang die MuKE 2000 zu erwähnen, an denen sich die Kantone in ihren Gesetzgebungsprozessen orientieren. Oftmals werden die Inhalte automatisch nachvollzogen. Da die Kantone nach der Bundesverfassung in der Ausgestaltung der Gebäudeenergiepolitik jedoch frei entscheiden können, entsteht kein expliziter Zwang, der zu einer flächendeckenden Konvergenz führen würde.

In der Mehrheit der Fälle orientieren sich Kantone bei der Lösung von konkreten Problemen an positiven Erfahrungen aus anderen Kantonen (sogenannt instrumenteller Transfer). Vereinzelt finden auch konzeptionelle Transfers statt, wo Kenntnisse dazu genutzt werden, um eigene Massnahme auszuarbeiten. Dies erfordert in einem Kanton eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Materie und ausreichende Ressourcen. In der Regel werden Massnahmen jedoch kopiert. Bei symbolischen Transfers steht die Einführung und weniger die Umsetzung einer Massnahme im Zentrum. Bei einem solchen Transfertyp ist eine konsequente Umsetzung nicht geplant oder nicht möglich. Da die MuKE als Stand der Technik verstanden werden, hat eine Einführung auch eine symbolische Wirkung. Die Energiefachstellen kommen bei der Betrachtung von Massnahmen aus anderen Kantonen oder den MuKE vereinzelt auch zu negativen Schlüssen. Werden hohe Kosten oder starker politischer Widerstand erwartet, findet kein Transfer statt. Da zumindest auf der Ebene der Fachstellen alle Kantone regelmässig an den Treffen der Konferenz kantonaler Energiefachstellen (EnFK) teilnehmen, kann der Diskussion über die Massnahmen der MuKE kaum ausgewichen werden, auch wenn daraus kein Transfer resultiert.

Vergleicht man die Prozesse in den Kantonen, so nehmen die Akteure meist sehr ähnliche Rollen ein. Die politische Abwägung der Exekutivmitglieder stellt sich nicht als ausschlaggebend für die Diffusion heraus. Ebenfalls sind die Parteien wie auch Verbände nie in direkter Weise verantwortlich für solche Prozesse. Der Regierungsrat und die Parteien sind jedoch für die grundsätzliche Weichenstellung und die Ausrichtung der kantonalen Energiepolitik verantwortlich. Der grundsätzliche Konsens für eine aktive Energiepolitik im Gebäudebereich ist die Grundvoraussetzung, welche die Transferierung von Massnahmen in einem Kanton erst ermöglicht. Die Energiefachstellen nehmen im Rahmen der Transfers energiepolitischer Massnahmen im Gebäudebereich die zentrale Funktion ein, da sie in den untersuchten

Fällen jeweils die Grundlagen für die Gesetzgebung zusammentragen. Grund dafür ist die technische Ausprägung der Massnahmen und die Expertise der Energiefachstellen. Eine notwendige Bedingung für einen Transfer in diesem Politikbereich ist folglich, dass die Fachstelle die Massnahme für den eigenen Kanton als geeignet ansieht. Für die eigene Erarbeitung von Massnahmen im Bereich der Gebäudeenergie ist eine solide Ausstattung der kantonalen Energiefachstellen durch die Politik elementar.

Die Rolle des Bundes in der kantonalen Energiepolitik

Verfügen die Kantone in einem Politikfeld über grosse Freiheiten, so können bis zu 26 unterschiedliche Strategien entstehen. Dies ist speziell dann der Fall, wenn zwischen den Kantonen ein grundsätzlicher Dissens hinsichtlich der allgemeinen Stossrichtung herrscht. In solchen Fällen versucht der Bund oft, anhand finanzieller Anreize eine Harmonisierung anzustossen.

Da der Bund nach dem Energiegesetz im Bereich von erneuerbaren Energien und der rationellen Energienutzung im Gebäudesektor primär nur über das Instrument der Information und der finanziellen Förderung verfügt, besteht für ihn keine Möglichkeit, in direkter Weise regulativ tätig zu werden. Aus diesem Grund unterstützt der Bund die kantonalen Förderprogramme und hat in Zusammenarbeit mit den Kantonen das Gebäudeprogramm ins Leben gerufen. Allgemein hat der Bund über das Programm EnergieSchweiz und über die Aktionspläne des Bundesrates Impulse gesetzt. Die vertikale Interdependenz und der Einfluss des Bundes werden auch im Rahmen der interkantonalen Konferenzen ersichtlich. Im Rahmen der EnDK und der EnFK nimmt das Bundesamt für Energie (BFE) in erster Linie eine beratende Rolle ein.

Die interkantonalen Zusammenarbeit in der Energiepolitik

Interkantonale Konferenzen wurden im schweizerischen Föderalismus in erster Linie für die Koordination des Vollzugs und zur Erarbeitung einer gemeinsamen Position der Kantone gegenüber dem Bund geschaffen. Die Wirkung dieser Zusammenarbeitsformen wurde nur selten und wenn, dann nur sehr einseitig thematisiert. Vereinzelt gehen Studien im Rahmen klar definierter Aufgaben auf die Defizite im kantonalen Vollzug ein.

Die interkantonalen Konferenzen und die Arbeitsgruppen dienen in der Energiepolitik als Plattform für den Austausch von Erfahrungen und zur Ausarbeitung der MuKE, die zu einer

möglichst breiten Harmonisierung der kantonalen Gesetzgebungen führen sollten. Im Rahmen interkantonaler Direktorenkonferenzen ist es in verschiedenen Politikfeldern üblich, gemeinsame Richtlinien in der Form eines Konkordates, wie im Falle der Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS), auszuarbeiten. Die Erarbeitung freiwilliger Richtlinien, wie dies mit den MuKE der Fall war, ist jedoch eher ungewöhnlich. Dies kann auf das in der Energiepolitik grundsätzlich kooperative Verhältnis zwischen den Kantonen zurückgeführt werden. Im Gebäudeenergiebereich wird zwischen den Kantonen kein Wettbewerb wahrgenommen. Die relativ grossflächige Übernahme der einzelnen Massnahmen aus den MuKE 2000 und die Überarbeitung nach acht Jahren zeigen jedoch, dass dieses Vorgehen im Rahmen der kantonalen Energiepolitik zielführend und adäquat ist. Die enge Zusammenarbeit mit dem BFE ermöglicht zusätzlich eine gute Abstimmung der Bundesprogramme mit den Entwicklungen in den Kantonen.

Die MuKE bilden bei der Ausarbeitung der meisten kantonalen Energiegesetze die Grundlage. Sie werden als Richtlinie wahrgenommen und fördern dadurch die Harmonisierung. Auf Ebene der regionalen Fachstellenkonferenzen werden vermehrt konkrete Probleme des Vollzugs behandelt und gemeinsame Kurse für die Planenden angeboten, was eine gute Grundlage für einen adäquaten Vollzug der Energiegesetze darstellt. Wie im Kontext des Vollzugsföderalismus öfters thematisiert, gilt es auch hier Vollzugsprobleme in den Kantonen im Auge zu behalten. Verschiedentlich wird die Einführung einer Massnahme aus den MuKE höher gewichtet als der konsequente Vollzug. Dies weist darauf hin, dass bei der Beurteilung kantonalen Energiepolitik nicht einzig die Gesetzgebung beachtet werden darf.

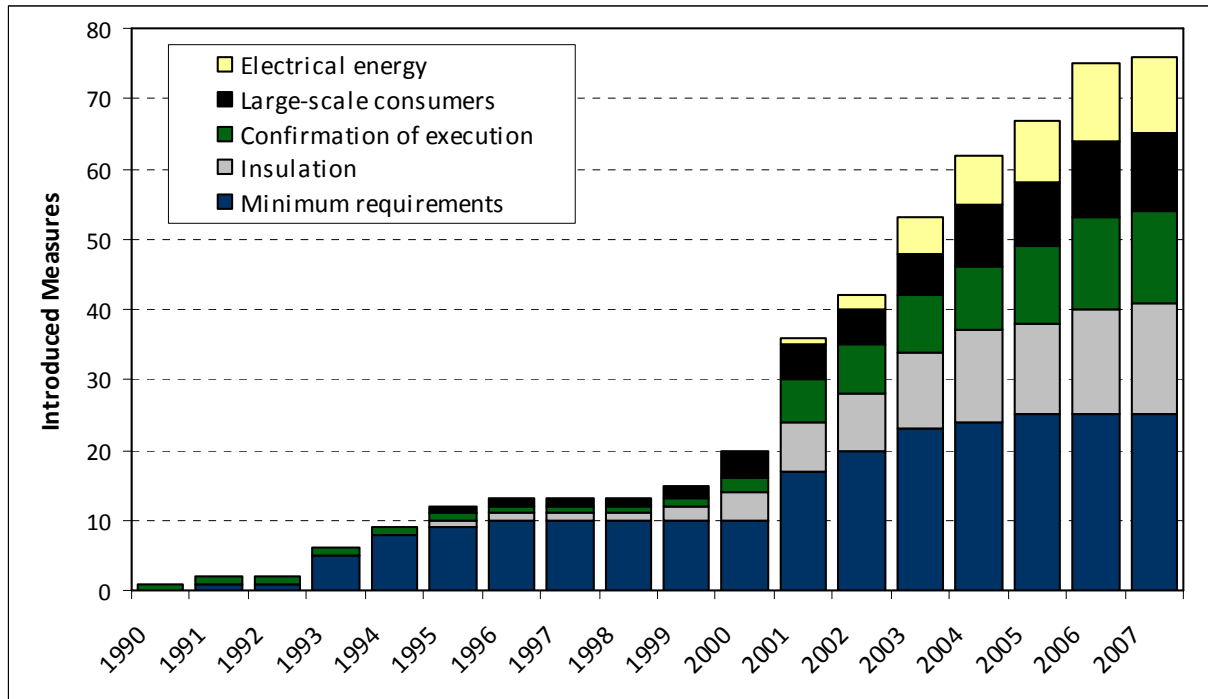
Policy Summary (englisch)

To an increasing degree, questions about energy have emerged on the political agenda at national, cantonal and community levels. The security of supply, environmental impact and dependence on imports pose old and new challenges and influence the current discussions. Over the last decades, the national government, the energy sector and the environmental organizations are the actors that have exerted the greatest influence on the orientation of energy policy. At the subnational level, however, energy policy has been overshadowed by the more prominent debates about nuclear power plants and the national supply of energy. The increasing discussion of energy use with respect to buildings, for which cantons are responsible, has led to a more intensive discussion of energy at the cantonal level. The present investigation looks more closely at this aspect of Swiss energy policy. At its core stands cantonal policy in the building sector in the context of a rational use of energy and of renewable energy sources.

Energy Policy in the Cantons – the question

As is typical for Swiss federalism, energy policy competencies are divided unevenly between national, cantonal and community levels. Following the 1998 Energy Law (SR 730.0), cantons are responsible for promoting the rational use of energy and use of renewable energies in the building sector (Art. 9 of the Energy Law). It is left up to the cantons how they will fulfill the openly formulated responsibilities. Over time, the cantons have developed completely different strategies from one another. The area of energy is granted a differing priority in each canton, leading to the introduction of different measures. The basic assumption, however, is that despite this, cantons will not formulate measures wholly independent of one another. The epidemic-like spread of innovative measures is also called policy diffusion. The core question, as a result, is whether, how and why policies in the area of energy have spread among the cantons.

The following graph shows the pattern taken over time in introducing five different measures in the Swiss cantons. This pattern is what is to be explained.



Source: Cantonal laws/Energieschweiz: The State of Cantonal Energy Policies (various years)

To begin with, I discuss whether these measures spread from canton to canton or whether, given the similar circumstances, the cantons adopt the same measures independently of one another. Then there is the question which channels are responsible for the possible diffusion. In the context of cantonal energy policy, intercantonal conferences play an important role both at the national and regional level, and special attention needs to be paid to these two forms of cooperation. Based on this, I establish in detail how the processes unfold and how the measures are incorporated.

The Procedure and the Measures

Cantonal energy policy is examined here from two perspectives. One, in the context of policy diffusion, focuses on the key structures. The other examines selected transfer processes, the channels they take and the actors that are relevant to them. In the first part of the investigation, five measures introduced in the cantons between 1990 and 2007 (see the graph above)

were examined. Using a statistical procedure, it was possible to identify the factors responsible for their introduction. In the second part, the transfer process was reconstructed using document analysis and interviews with experts: three measures in six cantons were examined.

In the building sector, cantons have a broad variety of ways they can fulfill their mandate, ranging from regulations through information to fiscal instruments. For the present investigation, five measures from the cantonal model regulations in the energy sector 2000 (MuK-En; henceforth referred to as model regulation) were selected:

- Minimum requirements of renewable energy use (module 2)
- Threshold values for electricity demand in larger, non-residential buildings (electrical energy, module 6)
- Relief for large-scale consumers with fixed consumption goals (large-scale consumer model, module 8)
- Confirmation of execution by private parties as addenda to project verification (module 9)
- Insulation following SIA 380/1 norms (2001 edition, part of the basic model in the model regulations)

The measures differ gradually in their compatibility with existing cantonal regulations. The cantons had a variety of regulations in place for new buildings even before the model regulations were promulgated in 2000. For that reason, the “minimum requirements” measure not fundamentally an innovation. The same is true for the “insulation following SIA 380/1 norms” measure, and the “confirmation of execution” also is an extension of part of the basic model. The assumption is that compatible measures will find less political opposition since they are not at heart new regulations. The technical demands made on planners, as well as the administrative effort or cost for the realization, differs in the five selected measures. The first three measures listed above are classified as having high technical demands.

All five measures were included in the statistical analysis. In the analysis of the process, the first three measures listed were examined in greater detail in the cantons of Basel-Land, Neuchâtel, Obwalden, Thurgau, Uri and Valais.

Policy Diffusion in Energy Policy

Both parts of the investigation support the proposition that cantons do not introduce measures for cantonal energy policy independent of one another. The statistical analysis of the data show that the diffusion of measures in cantonal energy policy proceeds through differing channels. Most analyses, whether between countries or sub-national units, show diffusion patterns across neighboring regions. This diffusion channel cannot be demonstrated for Swiss cantonal energy policy.

The regional conferences of specialists and promulgation of the model regulations in 2000 by the conference of cantonal energy directors (EnDK) have had effects on the form policy takes in the cantons. If one examines how the individual measures diffuse, one finds differing patterns. The regional conferences of specialist offices promote, in particular, the diffusion of measures which are compatible with existing laws and ideas. An effect of the model regulations, which were agreed upon by the cantonal energy directors, on cantonal legislation could be shown for two of the five measures. However, these were not, as expected, the measures classified as politically controversial. In examining internal factors, it is noteworthy that cantons usually introduce measures when an energy law has been newly created or fundamentally revised. In addition, it appears that parliaments oriented more to the political left are also more likely to introduce politically sensitive measures. Measures expected to involve a greater effort by the specialist office for energy of the canton tend to find more favor in those cantons whose specialist offices are well-equipped. As a result, it is always a mix and not a single factor that is responsible for whether a canton includes a measure in its legislation.

The second part of the analysis examines various aspects of the transfer process in cantonal energy policy. The comparison of the processes allows not only for a description but also furnishes the tools for deeper explanations. The knowledge gained from the statistical analysis is complemented in this fashion. It indicated that when faced with problems, cantons occasionally search for new solutions from other cantons. In this policy area, however, policy transfers are not primarily based on an independent search by the cantons. It is more common for measures to be conveyed to a canton from outside, which triggers the feeling of an obligation. The model regulations of 2000 are relevant in this context, as they were intended as a guide for cantonal legislation. The contents are often automatically carried out. How-

ever, following the national constitution, the cantons are free to choose how they wish to shape their energy policy with respect to buildings, so there is no explicit necessity that would lead to a nationwide convergence in their respective energy policies.

For resolving specific problems, cantons in most cases base their policies on positively valued knowledge or insight from other cantons (instrumental transfer). Occasionally, one also finds conceptual transfers, where the insight gained is used for working out one's own cantonal measures. This calls for a more thorough analysis of the topic in the canton and adequate resources to do so. As a rule, however, measures are simply copied. In the case of symbolic transfer, the introduction rather than the implementation of a measure is the focus. In a transfer of this type, a consistent implementation is either not planned or not possible. Since the model regulations are regarded as the state of the art, its introduction also has a symbolic effect. The specialist offices for energy also occasionally reach negative conclusions about measures from other cantons or from the model regulations. If high costs or strong political opposition is expected, no transfer takes place. Since, at least at the level of the specialist offices, all cantons regularly participate in the conference of energy specialist offices (EnFK), discussion of the model regulation measures can hardly be avoided, even though no transfer may come about as a result.

If one compares the processes in the cantons, actors often occupy very similar roles. The political considerations among members of the cantonal executives turn out to not be decisive for diffusion. By the same token, neither political parties nor associations are ever directly responsible for such processes. However, the cantonal executive (a council) and the parties are responsible for setting the agenda and for the orientation of the canton's energy policy. A fundamental consensus in favor of pursuing an active energy policy for buildings is the basis for even making a transfer of measures into a canton possible. The specialist offices for energy have a central function, in the context of transferring energy policy measures with respect to buildings, since in the cases investigated here they bring together the fundamentals for passing legislation. The reason for this is the technical nature of the measures and the expertise the specialist offices possesses. A necessary condition for a transfer in this policy area is therefore that this section of the administration regards the measure as appropriate for their own canton. A solid equipping of the cantonal specialist office for energy

by politicians is fundamental if a canton is to work out its own measures in the area of building energy use.

The Role of the National Government in Cantonal Energy Policy

If cantons have extensive freedom in a policy area, the result can be up to 26 different strategies. This is particularly the case if there are fundamental disagreements between the cantons with respect to the general direction to be pursued. In such cases, the national government often tries to encourage harmonization by using financial incentives.

Following the Energy Law, when it comes to renewable energies and the rational use of energy in the building sector, the national government only has the instruments of information and financial support at its disposal. For that reason, it supports the cantonal programs, and, in cooperation with the cantons, launched the program for buildings (Gebäudeprogramm). Overall, the national government has provided a vital impetus through EnergiSchweiz as well as the action plans of the Federal Council. Vertical interdependence and the influence of the national government are to some extent also evident in the context of the intercantonal conferences. In the EnDK and the EnFK, the Federal Office of Energy has primarily adopted a consultative role.

Intercantonal Cooperation in Energy Policy

In Swiss federalism, intercantonal conferences have primarily acted to coordinate implementation and to work out a common position of the cantons vis-à-vis the national government. The impact of these cooperative forms have seldom been studied, or if so, then in a quite one-sided manner. Some studies, in the context of clearly defined executive tasks, discuss the deficiencies in cantonal implementation.

In energy policy, intercantonal conferences and their working groups have served as a platform for exchange of know-how and experience. They also served to work out the model regulations, which were intended to lead to a broad-scale harmonization of cantonal legislation. In the case of intercantonal conferences of directors, it has not been unusual in various policy areas to work out common guidelines in the form of an agreement (called a 'Konkordat'), as was true for HarmoS, an agreement to harmonize mandatory schooling. The elaboration of voluntary guidelines, as the model regulations, is unusual. This may be traced back to what is a fundamentally cooperative relation between the cantons with respect to energy

policy. There is no competition between the cantons in the field of energy policy in the building sector. The relatively generous adoption of individual measures from the model regulation of 2000, and their revision after eight years, shows that this approach, in the context of cantonal energy policy, was goal-directed and adequate. In addition, close cooperation with the Federal Department of Energy (BFE) allowed for good coordination between the national program and the developments in the cantons.

The model regulations provided the basis for most cantonal energy laws since the year 2000. These regulations were perceived as guidelines and thereby promoted harmonization. At the level of the regional conference of specialist offices, specific problems of implementation were discussed, and common courses for planners were also offered, which gave a sound basis for an adequate implementation of the energy laws. As is often discussed in the context of “implementation-federalism”, here too one needs to keep the problems of cantonal implementation in mind. The introduction of a measure from the model regulations can be more heavily weighted than its subsequent execution. This indicates that one needs to pay attention not just to legislation when evaluating cantonal energy policy.

1 Einleitung

1.1 Erkenntnisinteresse

Fragen rund um die Energie erscheinen in zunehmendem Masse auf der politischen Agenda des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Die Versorgungssicherheit, die Umweltbelastung und die Importabhängigkeit stellen alte und neue Herausforderungen dar und prägen auch die gegenwärtige Diskussion. Diese im Grunde globalen Herausforderungen, die ihrerseits eng mit der Thematik der Klimaveränderung verknüpft sind, müssen vornehmlich in den einzelnen Staaten angegangen werden, da diese wohl auch weiterhin überwiegend die relevanten Grundlagen und Rahmenbedingungen definieren werden (Ritz 2007: 33). Parteien und Verbände jeglichen Couleurs haben sich der Thematik nicht erst seit dem Unfall in Fukushima angenommen. Die Instrumente und Massnahmen sind für die Politik vielfältig und können an unterschiedlichen Punkten ansetzen. Das Spektrum reicht von Gesetzen bis hin zu finanziellen Anreizen.

Als rohstoffarmes Land ohne Kohle- oder Erdölvorkommnisse hat man sich in der Schweiz schon früh und ausführlich mit der Energieversorgung auseinandergesetzt. Die Verzehnfachung des Bruttoenergieverbrauchs in den letzten hundert Jahren hat die Aktualität der Thematik noch verstärkt (Sager 2006: 722). Der Bund, die Energiewirtschaft und die Umweltorganisationen waren in den vergangenen Dekaden die Akteure mit dem grössten Einfluss auf die energiepolitische Ausrichtung der Schweiz (ebd.: 725). Mit der vermehrten Thematisierung von Energiefragen im Gebäudebereich, die in die kantonale Zuständigkeit fallen, intensivierte sich die Diskussion bei den Kantonen. Die Kantone haben sich zu diesem Zeitpunkt fast ausschliesslich auf die Stromproduktion und –versorgung konzentriert. Die Rolle der Energiepolitik auf subnationaler Ebene stand in den Medien wie auch in der sozialwissenschaftlichen Betrachtung meist im Schatten der prominenteren Diskussionen über Atomkraftwerke und die gesamtschweizerische Energieversorgung. Die vorliegende Untersuchung soll nun diesen Aspekt schweizerischer Energiepolitik aufgreifen und genauer beleuchten. Die Arbeit befasst sich in systematischer Weise mit der kantonalen Politik im Rahmen der rationellen Energienutzung und den erneuerbaren Energien im Gebäudebereich.

Die Kantone sind nach dem Energiegesetz von 1998 (EnG; SR 730.0) für die Förderung der rationellen Verwendung von Energie und die Nutzung erneuerbarer Energien im Gebäudebereich zuständig (Art. 9 EnG). Eine solche Kompetenzzuordnung an die Kantone soll zu einer milieugerechten Umsetzung und zu innovativen Problemlösungen in den Kantonen führen und ist speziell in neueren Politikbereichen, die automatisch in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen, die gängige Form im schweizerischen Mehrebenensystem (Serdült/Schenkel 2006). Damit sind die Kantone gegenwärtig und in Zukunft für eine langfristige Sicherstellung einer ausreichenden, wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung mitverantwortlich. Die Kantone haben dazu über die Zeit hinweg völlig verschiedene Strategien entwickelt (Delley/Mader 1986). Dem Energiebereich wurden unterschiedliche Prioritäten eingeräumt, was auch zur Etablierung verschiedenartiger Massnahmen führte. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Kantone Massnahmen aus verschiedenen Gründen nicht völlig unabhängig voneinander erarbeiten. Die Interdependenz in der Politikgestaltung, die zur Ausbreitung von Innovationen führt, wird allgemein als Policy-Diffusion bezeichnet (vgl. Rogers 2003).

Die vorliegende Arbeit soll in erster Linie einen Beitrag zur Diskussion von Policy-Diffusion leisten. Im Zentrum steht dabei die Frage ob, wie und weshalb sich Policies im Energiebereich unter den Kantonen ausbreiten. In der Untersuchung finden zwei Sichtweisen Beachtung: eine Makro-Perspektive mit Blick auf die Strukturen im Rahmen von Policy-Diffusion und eine Meso-Perspektive, welche die Prozesse und die dafür relevanten Akteure und Institutionen ins Zentrum rückt. Eine solche Betrachtung von konkreten Übernahmeprozessen wird in der Regel als Policy-Transfer bezeichnet (vgl. Stone 1999; Dolowitz/Marsh 2000). Mit diesem kombinierten Vorgehen lassen sich die Vorzüge beider Forschungsperspektiven nutzen und die Defizite kompensieren. Auf diese Weise können Fragen beantwortet werden, die im Rahmen kantonaler Energiepolitik und im schweizerischen Föderalismus allgemein nur wenig Beachtung fanden.

Folgende Forschungsperspektiven werden in der vorliegenden Studie aufgegriffen um folgenden Fragen auf den Grund zu gehen:

- *Weshalb führen die Kantone energiepolitische Massnahmen im Gebäudebereich ein?*
Kantonsspezifische Determinanten wie auch Faktoren der Diffusion gilt es in dieser Beurteilung miteinzubeziehen. Damit lässt sich aufzeigen, ob eine Massnahme auf-

grund der Einführung in anderen Kantonen in die Gesetzgebung aufgenommen wird, oder ob dafür interne Gegebenheiten verantwortlich sind. Dieser Ansatz basiert auf der Vorgehensweise, wie sie mehrheitlich in frühen Diffusionsstudien angewendet wurde (vgl. z.B. Berry/Berry 1990, 1992; Mintrom 1997).

- *Sind bestimmte Attribute von Massnahmen dafür verantwortlich, dass sich diese über spezifische Kanäle ausbreiten?*

Der Vergleich von verschiedenen Massnahmen aus dem selben Politikfeld mit unterschiedlichen Charakteren und deren Diffusionsmuster lassen Schlüsse auf die relevanten Kanäle ziehen. Die Diffusionsmuster verschiedener Massnahmen in einem Politikfeld wurden bis anhin kaum verglichen, um die Wirkung der Kanäle respektive von Institutionen zu erklären.

- *Welche Arten von Transfers kommen vor und wie lassen sich diese erklären?*

Die Frage nach der Art von Transfers erweitert die in der Regel in Diffusions- aber auch in Transferstudien vorherrschende Annahme, dass Massnahmen entweder übernommen oder nicht übernommen werden. Mit einer Differenzierung und einem Fallstudienvergleich wird ein nuancierteres Bild von Policy-Transfers zwischen den Schweizer Kantonen ermöglicht.

- *Wie lassen sich die Transferprozesse von energiepolitischen Massnahmen erklären?*

Anhand der Rekonstruktion von Transferprozessen soll der Ablauf mit dem vergleichenden Ansatz systematisch erklärt werden. Dabei steht die Frage der Autonomie der Prozesse, der zentralen Akteure wie auch der Einfluss verschiedener Institutionen im Zentrum, die sich aufgrund der ersten beiden Fragen als relevant herauskristallisiert haben.

Das gewählte Vorgehen fokussiert das Verhalten der Kantone im föderalen Politikgestaltungsprozess. Die breite Ausrichtung der Untersuchung soll differenzierte Erkenntnisse und Aussagen über die kantonale Energiepolitik und die Diffusion von Massnahmen ermöglichen. Die Effektivität der behandelten energiepolitischen Massnahmen kann in dieser Untersuchung keine Beachtung finden. Verschiedentlich werden kantonale Massnahmen jedoch vom Bundesamt für Energie (BFE) auf ihre Wirkungen hin untersucht (siehe z.B. Dettli et al. 2003; Iten et al. 2004; Kessler/Kasser 2008; Rieder/Schwenkel 2008; Rieder/Walker 2009).

1.2 Übersicht

Als erstes wird in der vorliegenden Studie auf den Bereich der Energiepolitik im schweizerischen Föderalismus eingegangen. Aus einem historischen Blickwinkel werden die Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten diskutiert, die zur gegenwärtigen Situation in der Energiepolitik führten. Dabei wird systematisch auf die Rolle der Kantone in den unterschiedlichen Phasen eingegangen. Das zweite Kapitel greift die aktuellen politikwissenschaftlichen Diskussionen interdependenter Politikgestaltung auf und bespricht die ihr zugrunde liegenden theoretischen Ansätze. Im dritten Kapitel wird das Vorgehen der Untersuchung aufgezeigt. Für den deduktiven Teil werden Hypothesen herausgearbeitet und für den induktiv ausgerichteten Teil die grundlegenden Konzepte erörtert.

Die empirischen Resultate werden in den beiden folgenden Kapiteln diskutiert. Das vierte Kapitel fokussiert dabei die Diffusion von Massnahmen und die Suche nach den unterschiedlichen Wirkungen der Institutionen. Basierend auf den theoretischen Annahmen werden verschiedene Hypothesen getestet. Das fünfte Kapitel widmet sich mit einem qualitativen Vorgehen den konkreten Transferprozessen. Dabei werden auch Fälle ausgewählt, in denen kein sichtbarer Transfer stattgefunden hat. Aufgrund der Erkenntnisse ermöglicht das induktive Vorgehen die Generierung unterschiedlicher Hypothesen.

Mit der abschliessenden Synthese werden die Ergebnisse aus beiden Untersuchungsteilen verknüpft. Dies ermöglicht eine fundierte Beantwortung der grundlegenden Fragestellung und zeigt die theoretische wie auch praktische Relevanz der vorliegenden Arbeit auf. Zudem werden das Vorgehen und die Reichweite der Aussagen diskutiert.

2 Energiepolitik im schweizerischen Föderalismus

2.1 Einleitung

Im Zentrum der schweizerischen Energiepolitik standen über lange Zeit die Versorgung der Industrie und der Haushalte sowie die technische Sicherheit der Anlagen. Grundsätzlich hielt sich der Staat mehrheitlich im Hintergrund. Speziell die Kantone blieben als Gesetzgeber im Energiebereich lange Zeit sehr zurückhaltend. Erst in den vergangenen zwanzig Jahren haben sich in den Kantonen ausgeprägte Energiepolitiken entwickelt. Aus diesem Grund standen sie in den älteren Abhandlungen zur schweizerischen Energiepolitik meist im Schatten (Klöti 1993). In diesem Kapitel werden die Eckpfeiler der Energiepolitik in der Schweiz der vergangenen rund sechzig Jahre besprochen, um die heutige Situation zu verstehen. Ein spezielles Augenmerk wird dabei auf die Rolle der Kantone gerichtet, die als Akteure zunehmend in den Fokus rückten.

Das folgende Unterkapitel besteht aus vier chronologisch geordneten Teilen. Eingangs wird jeweils die allgemeine energiepolitische Entwicklung in der Zeitperiode in der Schweiz besprochen. Anschliessend wird in jedem Teil die Rolle der Kantone beleuchtet. Das nächste Unterkapitel thematisiert die Eckpfeiler des schweizerischen Föderalismus. Im Zentrum des Interesses stehen dabei die Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen sowie die horizontalen Institutionen der interkantonalen Zusammenarbeit. Im letzten Unterkapitel wird die Gestaltung der Energiepolitik im schweizerischen Mehr-Ebenen-System hinsichtlich der Fragestellung diskutiert.

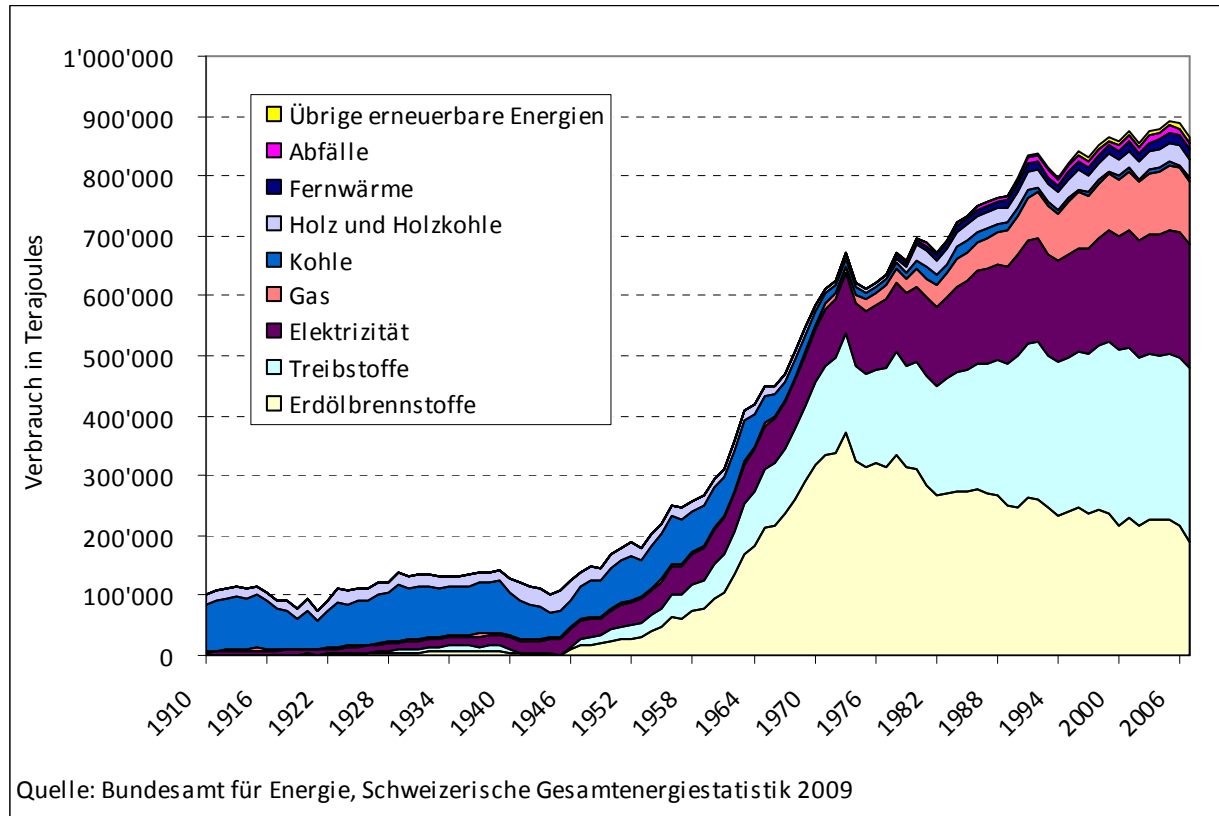
2.2 Geschichte der schweizerischen Energiepolitik

2.2.1 *Energieverbrauch und Politik vor der Erdölkrise*

Wie für die Industrieländer typisch war auch in der Schweiz die Kohle bis in die 1950er Jahre der wichtigste Energieträger. Einzig während der Weltkriege wurde zwischenzeitlich vermehrt auf einheimische Energieträger wie Wasser und Holz zurückgegriffen. Danach gewann bei den Heizungen das Erdöl zunehmend an Bedeutung. Durch diese Zunahme, die speziell in den 1950er und 1960er Jahren markant war, haben die Erdölbrennstoffe die Kohle als wich-

tigsten Energieträger (nach Verbrauch) endgültig abgelöst (Defilla 2007: 22, siehe auch Abbildung 1).

Abbildung 1: Energieträger nach Verbrauch



Die Energiepolitik in der Schweiz war in den 1950er und 1960er Jahren stark fragmentiert (Rieder 1998: 197). Auf Bundesebene bestand einzig ein Gesetz über die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (SR 734.0, vom 24. 6. 1902) und ein Gesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (SR 721.80, vom 22. 12. 1916). Die Aufgaben des Bundes beschränkten sich auf die Oberaufsicht und die polizeilichen Sicherheitsvorschriften. Durch die weitreichende politische Absenz des Bundes genossen die Elektrizitätswirtschaft und die Kantone grossen Handlungsspielraum (Sager 2006: 722). Während der Bund nach dem zweiten Weltkrieg neben der Versorgungssicherheit die Forschung im Bereich der Atomtechnologie vorantrieb und in diesem Bereich das Heft nicht aus der Hand gab, stand die Elektrizitätswirtschaft der Kernenergie bis in die 1960er Jahre sehr kritisch gegenüber (Kriesi 1982: 11). Ein Meinungsumschwung fand erst 1964 statt (Rieder 1998: 198). Hinsichtlich der Versorgungssicherheit hielt der Bundesrat fest, dass sich die schweizerische Stromversorgung neben der Wasserkraft möglichst bald auf die Atomenergie stützen sollte (Bundesrat 1963 in

Wildi 2003: 190). Ursache für diese Auffassung war die starke Auslandabhängigkeit durch die mit Kohle oder Heizöl befeuerten Wärmekraftwerke. Die Auslandabhängigkeit von Uran wurde in dieser Zeit kaum thematisiert. Mit Beznau 1 nahm 1968 das erste Atomkraftwerk der Schweiz den Betrieb auf. Im Jahr 1972 folgten die beiden Kraftwerke Beznau 2 und Mühleberg. Bis zur ersten Erdölkrise herrschte auch beim Ausbau der Kernenergie bezüglich des Umweltschutzaspekts politisch grundsätzlich ein Konsens.

Die Kantone hatten ihrerseits die Möglichkeit, Energiegesetze zu erlassen, machten davon jedoch keinen Gebrauch. Bund, Kantone und private Akteure verfolgten in dieser Zeit keine kohärente Energiepolitik. Der Energiemarkt wurde als Folge daraus hauptsächlich von den Unternehmen gesteuert (Rieder 1998: 197).

2.2.2 Die Krisen der 1970er und 1980er Jahre und ihre Folgen

Mit der ersten Ölkrise im Herbst 1973 hat sich die Endlichkeit dieser Ressource und die Abhängigkeit vom Ausland verdeutlicht. Anlass dazu gab die Drosselung der Fördermenge durch die Organisation Erdöl exportierender Länder (OPEC) als Reaktion auf den Jom-Kippur-Krieg. Die OPEC verfolgte auf diese Weise das Ziel, die Unterstützung der westlichen Länder auf Israel einzuschränken. Der Einsatz dieses Druckmittels hatte zur Folge, dass der Ölpreis um rund siebzig Prozent in die Höhe schnellte. Der Verbrauch an Erdölbrennstoffen hat in der Schweiz daraufhin stark abgenommen, während der Energiebedarf verstärkt durch Elektrizität und Gas gedeckt wurde (siehe Abbildung 1). Diese beiden Energieträger wurden zunehmend als Alternativen zum Erdöl gesehen. Bei Neubauten wurde aus diesem Grund vermehrt auf andere Wärmesysteme wie Wärmepumpen, Holz- oder Gasheizungen gesetzt (Defilla 2007: 22). Ebenfalls nahm die Zahl der Elektroheizungen in dieser Zeit zu, was nicht zuletzt auch auf die Bemühungen der Elektrizitätsindustrie zurückzuführen ist (Rieder 1998: 213). Der Anteil an Erdölheizungen bleibt im Vergleich mit Europa aus diesem Grund bis heute noch immer sehr hoch (Defilla 2007: 22). Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass die Lebensdauer der Ölheizsysteme fünfzehn bis zwanzig Jahre beträgt und das Erdöl mit den Vorkommnissen im Jahr 1979 in Harrisburg und 1986 in Tschernobyl auf Kosten der Atomenergie aus dem Kreuzfeuer der Kritik geraten ist.

Die Themen Kernenergie, Energiesparen und die Rolle des Staates bildeten nach 1973 die Schwerpunkte der energiepolitischen Diskussion (Rieder 1998: 202). Die Sofortmassnahmen,

die der Bund ergriffen hat (u.a. autofreie Sonntage), waren von geringer Tragweite. Für weiterführende Massnahmen fehlte dem Bund jedoch die nötige Verfassungsgrundlage. Gestärkt durch die Ereignisse in den 1970er Jahren setzten sich auf gesellschaftlicher Seite die Anti-AKW Bewegung und weitere Akteure vermehrt für das Energiesparen ein. 1974 wurde eine Kommission, zuständig für eine Gesamtenergiekonzeption (GEK), zur Klärung der Bundeskompetenzen und zur Erarbeitung von Szenarien, Strategien und eines Verfassungsartikels eingesetzt.¹ Mit einer knappen Mehrheit wurde von der Kommission ein Energieverfassungsartikel mit einer Energieabgabe und zusätzlichen Massnahmen in den drei Bereichen Sparen, Forschen und Erdölsubstitution vorgeschlagen. Der Schlussbericht zur GEK erschien 1978. Das Parlament hat den ausgearbeiteten Energieartikel unter Ausklammerung der Energiebesteuerung genehmigt. 1983 wurde der Artikel auch vom Volk angenommen, scheiterte jedoch am Ständemehr. Die Gegner wandten sich vor allem gegen die Ausdehnung der Kompetenz des Bundes: *„Tatsächlich hatte die gegnerische Propaganda der Vorlage von 1983 nicht nur die anti-etatistische, sondern auch die anti-zentralistische Trommel gegen eine nationale Energiepolitik geführt.“* (Linder 1999: 163)² Im Zeitraum zwischen 1979 und 1984, in der die Energiefrage zunehmend an Publizität gewann, wurden drei Initiativen der Kernkraftgegner nur knapp abgelehnt. Die aussergewöhnliche Heftigkeit des Abstimmungskampfes hat den tiefen Graben zwischen dem technisch-industriellen Fortschrittsglauben und den postindustriellen Werten der ökologisch-technischen Selbstbegrenzung aufgezeigt (Linder 1987: 30). Ein gemeinsamer Nenner der beiden Positionen stand nicht in Aussicht.

Die meisten Kantone verhielten sich in der Gebäudeenergiepolitik bis 1979 passiv. Vereinzelt hat man versucht, mit unterschiedlichen Massnahmen das Postulat des Energiesparens umzusetzen. In wenigen Kantonen wurde dazu jedoch eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Die Wahrung föderalistischer Eigenständigkeit, ein starkes Argument in der Ablehnung des eidgenössischen Energieartikels, hielt die Kantone davon ab, ihre Anstrengungen gegenseitig zu koordinieren oder sogar gemeinsam zu verstärken (Linder 1987: 31; Klöti 1993). Ein

¹ Für Details zu der GEK siehe Linder (1987: 32-40). Die Prozesse werden ausführlich vom damaligen Präsidenten der Kommission Michael Kohn (1990) beschrieben.

² Vgl. dazu auch die Vox-Analyse (Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern 1983)

Grund für die unterschiedliche Priorisierung war nicht zuletzt die Unklarheit, ob eine nationale Regelung folgen würde (Delley/Mader 1986). Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wurde jedoch mit der Ablehnung des Energieartikels wieder verstärkt. So entstand das energiepolitische Programm von Bund und Kantonen zur möglichen Koordination der Energiesparanstrengungen der Kantone. Der Bund hat dadurch einerseits Aufgaben im Bereich der Information und Ausbildung übernommen, während die Kantone andererseits vermehrt Wärmedämmvorschriften und die individuelle Heizkostenabrechnung (VHKA) einführten (Linder 1987: 121-122; Linder et al. 1990). Die Differenzen zwischen den kantonalen Ansätzen sind in dieser Zeit gewachsen und so beschränkte man sich auf diesen Minimalkonsens.

2.2.3 *Vom Energieartikel zum Energiegesetz*

Mit dem Schock von Tschernobyl, dem Brundtland Bericht von 1987 und der Klimakonferenz 1988 in Toronto verstärkte sich das Umweltbewusstsein der Schweizer Bevölkerung (Rieder 1998). In der Energiediskussion ging es von nun an nicht mehr nur um die Sicherheit und den Preis für die Ressourcen, sondern zunehmend auch um die nachhaltige Entwicklung und um Verantwortung. Die allgemeine Akzeptanz gegenüber der Kernenergie sank in der Bevölkerung aufgrund des Reaktorunfalls in Tschernobyl drastisch, während der Ölpreis ab 1985 teilweise unter das Niveau von 1972 sank.

In dieser Zeit wurde erneut ein Energieartikel für die Bundesverfassung lanciert. Um schnell zu agieren, wurde 1988 im Parlament zudem der Erarbeitung eines Eidgenössischen Energienutzungsbeschlusses (ENB, AS 1991 1018, vom 14. 12 1990) mit konkreten Massnahmen zur rationellen Energienutzung zugestimmt. Nicht zuletzt durch die Anwendung des Konzepts „rationeller Energieverwendung“ statt dem normativ beladenen Begriff „Energiesparen“ zeichnete sich bei allen Akteuren eine stärkere Akzeptanz für staatliche Eingriffe im Energiebereich ab (Rieder 1998). Das Jahr 1990 wurde zum eigentlichen Jahr der Energiepolitik (Jegen 2003: 72). So wurde vom Volk mit dem Energieartikel die Energiepolitik schliesslich in der Bundesverfassung verankert. Dieser basierte im Wesentlichen auf der im Jahr 1983 abgelehnten Vorlage. Die seit langem geforderte Energieabgabe fand darin jedoch keine Beachtung (Jaag et al. 2009: 142). Im selben Jahr wurde die Initiative „Stopp dem Atomkraftwerkbau“, die ein Moratorium für Bewilligungen neuer Einrichtungen zur Erzeugung von Atomenergie vorlegte, angenommen. Hingegen wurde am selben Abstimmungs-

wochenende die Initiative „für den Ausstieg aus der Atomenergie“ abgelehnt. Gleichzeitig verabschiedete das Parlament das Aktionsprogramm „Energie 2000“ und den ENB als zentrale gesetzliche Grundlage. Konkretisiert wurde dieser Erlass mit der Energienutzungsverordnung (ENV, AS 1992 397, vom 22. 1. 1992) im Jahr 1992, die einerseits Verbote und Gebote, andererseits aber auch Massnahmen zur Förderung rationeller Energieverwendung und erneuerbarer Energien beinhaltete. Das Aktionsprogramm „Energie 2000“ verfolgte die Ziele, den Verbrauch fossiler Brennstoffe, den Elektrizitätskonsum und die CO₂-Emissionen zu stabilisieren, respektive zu senken. Ebenfalls war die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien ein zentraler Bestandteil des Programms. „Energie 2000“ basierte auf den drei Pfeilern gesetzliche Massnahmen, Konfliktlösungsgruppen und freiwillige Aktionen. Nach jahrzehntelangen Blockaden erhielt der Bund mit dieser Weichenstellung Kompetenzen für eine breite und zukunftsorientierte Energiepolitik und den Auftrag zur Förderung rationeller Energienutzung und erneuerbarer Energien. Dieses Resultat brachte klar zum Ausdruck, dass der vermehrte Einsatz von Alternativenenergien gewünscht war, um die Energienachfrage der Schweiz zu decken. Die Befragung im Nachgang der Abstimmung hat aufgezeigt, dass dieser Wunsch selbst bei einer Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger bestand, die beide atomkritischen Initiativen abgelehnt haben (Buri/Schloeth 1990).

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in den 1990er Jahren stark intensiviert hat und von beiden Seiten als positiv beurteilt wurde (IPSO/Klöti 1998). Der ENB brachte in einzelnen Bereichen Impulse für die Kantone und hatte eine harmonisierende Wirkung. So wurden gewisse Massnahmen wie beispielsweise die Bewilligungspflicht für Aussenheizungen und heizbare Freiluftbäder mehrheitlich vollzogen. Die Regelung zur VHKA in Neu- und Altbauten hingegen wurde, wie bereits erwähnt, sehr unterschiedlich und teilweise gar nicht vollzogen. Die ENV griff in vielen Bereichen in die kantonalen Kompetenzen ein, was den Vollzug erschwerte. Die Aussicht auf ein nationales Energiegesetz hatte in vielen Kantonen eher eine abwartende Haltung zur Folge. Spezifische Vollzugsprobleme bestanden in erster Linie dort, wo auf kantonaler Ebene bereits Regelungen vorhanden waren (Balthasar 2000: 50-53). Zu gesetzgeberischen Aktivitäten kam es daher in diesen Jahren in den Kantonen nur selten.

2.2.4 Das Energiegesetz und die Ausrichtung für die Zukunft

Der bis 1998 befristete ENB wurde vom Energiegesetz (EnG, SR 730.0, vom 26. 6. 1998) abgelöst. Das neue Gesetz bezweckt eine sichere und wirtschaftliche Energieversorgung, die sparsame und rationelle Energienutzung sowie eine verstärkte Nutzung von einheimischen und erneuerbaren Energien.³ Basierend auf den Erfahrungen beschränkt sich das EnG im Gebäudebereich auf eine Rahmengesetzgebung, die anhand kantonaler Erlasse konkretisiert werden sollte. Die Konferenz kantonalen Energiedirektoren (EnDK) hat im Rahmen der Vernehmlassung stets auf die Bedeutung der verfassungsmässigen Kompetenz der Kantone im Gebäudebereich hingewiesen (Konferenz Kantonalen Energiedirektoren/Energiefachstellen 2000: 4).

Nach der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls im Jahr 1997, das die Schweiz zu einer Reduktion von Treibhausgasen von acht Prozent gegenüber 1990 verpflichtet, wurde 1999 vom Parlament ein CO₂-Gesetz mit verbindlichen Reduktionszielen verabschiedet (SR 641.71, vom 8. 10. 1999). Das Reduktionsziel ist dabei in erster Linie durch energie-, verkehrs-, umwelt- und finanzpolitische Massnahmen mit teils zwingendem und teils freiwilligem Charakter zu erreichen. Zudem ermächtigte es den Bundesrat, eine CO₂-Abgabe zu erheben. Im Zusammenhang mit dem neuen CO₂-Gesetz und dem auslaufenden Aktionsprogramm „Energie 2000“ (siehe Kapitel 2.2.3) wurde EnergieSchweiz geschaffen, ein Programm das Energieeffizienz und erneuerbare Energien in der engen partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und zahlreichen weiteren Partnern fördern sollte. Trotz diesen Bemühungen wurde bei den CO₂-Emissionen keine Abnahme, sondern weiterhin eine leichte Zunahme verzeichnet (Sager 2006: 727).

Auf nationaler Ebene hat das Volk im Jahr 2002 in einem Referendum das Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) abgelehnt. Das EMG verlangte, dass innert drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes eine privatrechtliche schweizerische Netzgesellschaft für den Betrieb des Übertragungsnetzes errichtet wird, während die Öffnung des Strommarktes schrittweise hätte stattfinden sollen. Die Abstimmung zum EMG kam zum falschen Zeitpunkt: Die verschlechternde Wirtschaftslage steigerte den Unmut über neoliberale Rezepte wie die der Marktöffnung (Kriesi et al. 2003: 68). Nach dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls im Jahr 2005 entschied

³ Botschaft des Bundesrates zum Energiegesetz vom 21. August 1996 (BBl 1996 IV).

sich der Bundesrat dafür, per 2008 die Ermächtigung zum Erlass einer CO₂-Abgabe auf fossile Brennstoffe zu nutzen, eine Lenkungsabgabe von der Treibstoffe wie Benzin und Diesel nicht betroffen sind. Mit dem Klimarappen wurde gleichzeitig ein Instrument der Erdölbranche unterstützt, das die freiwillige Abgabe auf Treibstoffe vorsah, um teils in inländische Projekte zur Reduktion der CO₂-Emissionen zu investieren, und teils ausländische CO₂-Zertifikate zu kaufen. Einige Aspekte des EMG wurden im Jahr 2007 im Stromversorgungsgesetz aufgenommen (StromVG, SR 734.7 vom 23. 3. 2007), das die Voraussetzungen für eine sichere Elektrizitätsversorgung sowie für einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt bilden sollte. Ebenfalls im Jahr 2007 hat der Bundesrat eine Neuausrichtung der Energiepolitik beschlossen. Die Strategie stützt sich auf die vier Säulen Grosskraftwerke, Energieeffizienz, erneuerbare Energien und Energieaussenpolitik. Der Bundesrat hat zu den beiden Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien Aktionspläne entworfen. Das Ziel dieser Pläne war, eine Reduktion des Verbrauchs von fossilen Energien um 1.5 Prozent pro Jahr, die Stabilisierung des Stromverbrauchs auf dem Niveau von 2006 und eine Steigerung des Anteils an erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch um fünfzig Prozent zu erreichen.

Das EnG brachte für die Kantone zum ersten Mal Klarheit in der Abgrenzung ihrer Kompetenzen gegenüber dem Bund. Mit diesem Gesetz sind die Kantone nach Art. 9 Abs. 1 zuständig für die sparsame und rationelle Energienutzung und den Gebrauch von erneuerbaren Energien im Gebäudebereich. Aus diesem Grund stemmte man sich gegen die Aktionspläne des Bundes und die versuchte Einmischung in die kantonalen Kompetenzen.

2.3 Energiepolitik im Spannungsfeld des schweizerischen Föderalismus

2.3.1 *Der schweizerische Föderalismus*

In Abgrenzung zum Einheitsstaat lässt sich eine staatliche Verfassung als föderalistisch bezeichnen, wenn sie den Gliedern des Gesamtstaates eine bedeutende rechtliche und politische Autonomie sowie bedeutsamen Einfluss auf die Entscheidungen des Gesamtstaates einräumt (Linder 1999: 135). Die ausgedehnte Autonomie und die Gleichberechtigung der Kantone sowie ihre Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes und die Pflicht der Zusammenarbeit bilden die wichtigsten Kernstücke des schweizerischen Bundesstaates (Vatter 2006: 81). Die Konstituierung des schweizerischen Bundesstaates entspricht in hohem Mas-

se der einleitenden Definition in idealtypischer Weise. Artikel 1 der Bundesverfassung garantiert die Souveränität der Kantone (SR 101, vom 18.4.1999). Darauf basierend steht es ihnen frei, wie sie sich im Innern organisieren und ihre Organe wählen. Die 26 Kantone besitzen ausgedehnte Kompetenzen und verfügen über finanzielle Ressourcen, die sie selbst erheben. Sie unterliegen keiner politischen Kontrolle durch die nationale Ebene, beteiligen sich aber gleichberechtigt am Willensbildungsprozess auf Bundesebene. Dies sind nach Vatter (2006: 82-83) die verschiedenen Kompetenzen, die den schweizerischen Föderalismus ausmachen. Als die zentralen Funktionen der föderativen Ordnung der Schweiz gelten die verstärkte Machtkontrolle im demokratischen Regierungssystem, die erhöhten Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung, die erleichterten Durchsetzungschancen dezentral organisierter Interessen, die Entlastung zentraler Entscheidungsinstanzen, der verstärkte Schutz von Minoritäten und die Erleichterung von spezifischen Lösungen die auf den Raum zugeschnitten sind (ebd.).

Im Anschluss wird die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen besprochen. Dabei geht es weniger um die vertikalen Institutionen im schweizerischen System, die es den Kantonen ermöglichen auf die Bundespolitik Einfluss zu nehmen, als um die Frage, wer welche Aufgaben wahrnimmt. Ausführlich beleuchtet werden zudem die horizontalen Institutionen des schweizerischen Föderalismus.

2.3.2 Die Aufgabenwahrnehmung im schweizerischen Bundesstaat

Die Aufgabenwahrnehmung vollzieht sich im Staat als Abfolge von Beziehungen zwischen unterschiedlichen Akteuren, wobei im föderalen Bundesstaat mehr als anderswo bedeutsam ist, wer welche Aufgaben zugewiesen erhalten hat (Faganini 1991: 21). Die schweizerische Bundesverfassung aus dem Jahr 1999 besagt in Artikel 3, dass die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Konkret auf die Aufgaben bezogen heisst dies, dass die Kantone alle Rechte ausüben können, welche gemäss der Verfassung nicht explizit dem Bund übertragen sind (Häfelin et al. 2008: 312).⁴ Das Prinzip der Subsidiarität geht davon aus, dass die übergeordnete staatliche Ebene nur jene Aufgaben übernimmt, die eine Untergeordnete nicht selbst bewältigen kann. Dies bringt den

⁴ Für die Erfüllung von Bundesaufgaben durch die Kantone siehe Faganini (1991).

Vorteil mit sich, dass die Kenntnisse der jeweiligen räumlichen Interessen zu rascheren, sachgerechteren und wirksameren Lösungen führen und eine umfassendere Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen ermöglichen soll (Vatter 2006: 81).

Das grundsätzlich kooperative Verhältnis zwischen Bund und Kantonen ist nicht nur von einer funktionalen, sondern auch von einer materiellen Verflechtung geprägt. Die meisten Politikbereiche können in der heutigen Zeit nicht mehr einfach der Zuständigkeit einer Ebene zugeordnet werden, wie dies die erste Verfassung von 1848 festschrieb, als der Bund alleinig für die Aussenpolitik, die bürgerlichen Rechte, die Zölle sowie das Pulver- und Postregal zuständig war (Freiburghaus 2002: 31). Die Kompetenzen liegen heute selten ausschliesslich bei nur einer Instanz. In der Regel werden die Zuständigkeiten konkurrierend oder parallel gestaltet und sind zunehmend zwischen den Ebenen verflochten (Serdült/Schenkel 2006: 472). Dies lässt sich an den Entscheidungsprozessen und auch den Budgets beobachten. So werden einige Bereiche wie die Landwirtschaft oder das Zivil- und Strafrecht in der Gegenwart von Bund und Kantonen gemeinsam geregelt, oder Bereiche wie der Strassenverkehr, die Sozialversicherungen und der Umweltschutz werden im Sinne des Vollzugsföderalismus gelöst (vgl. Linder 1999: 140; Serdült/Schenkel 2006: 473). Diese Entwicklung hat sich speziell nach dem zweiten Weltkrieg durch den Übergang vom ordnenden zum leistenden Staat verstärkt. Zunehmend wird daher aus Sicht der vertikalen Konstellation - zwischen Bund und Kantonen - von kooperativem Föderalismus gesprochen (vgl. Vatter 2006).

Der Vollzugsföderalismus ist im schweizerischen Bundesstaat in verschiedenen Politikfeldern das bestimmende strukturelle Muster der Politikgestaltung (ausführlich dazu: Delley/Mader 1986; Linder 1987). Der Grundsatz des Vollzugs von Bundesrecht durch die Kantone wird in Artikel 46 Absatz 1 der Bundesverfassung festgelegt (vgl. dazu auch Kissling-Näf/Wälti 2006). Der Vollzug von Bundespolitik kann in unterschiedlichen Formen erfolgen: In gewissen Bereichen führen die Kantone vom Bundesrecht klar definierte Aufgaben aus, während in anderen Gebieten der Bund lediglich für eine Rahmengesetzgebung sorgt und deren Konkretisierung mit teilweise erheblichem Ermessensspielraum an die Kantone delegiert. Im Bereich des Vollzugsföderalismus vertritt die politikwissenschaftliche Literatur die These, dass ein solches System zu einer Varianz in der Aufgabenerfüllung führt. Aus dieser Principal-

Agent-Konstellation⁵ resultiert, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundespolitik nicht reine Vollzugs-, sondern auch Formulierungsinstanzen sind und dadurch diskretionäre Macht erhalten (Spörndli et al. 1998; Holzer et al. 2000; Sager/Rüfli 2005). Bei der Wahrnehmung der Vollzugsaufgaben unterstehen die Kantone der Aufsicht des Bundes. Dieser übernimmt in der Regel aber eine kooperative und keine konfliktive, strategische Haltung (Sager 2003: 310). Durch den unterschiedlichen Konsens zwischen dem Bund und den einzelnen Kantonen und die unterschiedlichen Konstellationen in den Politikfeldern entstehen die verschiedensten Vollzugsmuster (Linder 1999: 177-179). Der Vollzugsföderalismus ist heute also eine institutionalisierte Konsequenz der in der Verfassung festgeschriebenen kantonalen Autonomie (Kissling-Näf/Wälti 2006: 655).

Durch die vertikalen Kompetenzen der Kantone, aber auch die Sensibilität aller Politikerinnen und Politiker auf Bundesebene für die Interessen ihrer Herkunftskantone, ist die Macht der Kantone in der Politikgestaltung des Bundes nicht zu unterschätzen. Die Kantone können auch über ihre Expertise in Spezialgebieten und über den Vernehmlassungsprozess in einzelnen Bereichen Einfluss ausüben. Dies kann zur Folge haben, dass einzelne Kantone gewisse Politikfelder fast vollkommen vernachlässigen und so Vollzugsdefizite entstehen. Diese Differenzen können aus programmatischen Vorgaben aber auch aus Werten und Interessen der Involvierten resultieren. Die Intensität und Art des Vollzugs wird durch die kantonalen und partikulären Interessenslagen beeinflusst. Der Umsetzungsgrad hängt also davon ab, ob Politikziele im Rahmen der Handlungsschwerpunkte der Kantone bzw. Verbände instrumentalisiert werden können (Kissling-Näf/Wälti 2006: 674). Zusätzlich gilt es bei der Klärung der Vollzugsdifferenzen die Umweltfaktoren zu beachten, die sich auf die unterschiedlichen Faktoren im Vollzugsprozess auswirken. In neueren Untersuchungen wird vermehrt auf „sekundäre Harmonisierungsmechanismen“ hingewiesen. Kissling-Näf und Wälti (2006) bezeichnen diese Mechanismen als die Entwicklung von Gemeinsamkeiten zwischen den kantonalen Vollzugspolitiken. Solche sekundäre Harmonisierungstendenzen können durch den Einfluss des Bundes, horizontale Kooperation, Forderungen der Öffentlichkeit oder Wirkungsanalysen mit klaren Empfehlungen aufkommen. Sager (2003) beschreibt beispielsweise

⁵ Der Bund nimmt in dieser Konstellation die Funktion des Principals ein, während die Kantone die Agent-Position einnehmen und dadurch Handlungsspielraum gewinnen.

se anhand der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken, dass sich im schweizerischen Vollzugsföderalismus eine Etablierung sekundärer Harmonisierungsmechanismen beobachten lässt, die föderale Leistungsunterschiede kompensieren können und die kantonale Politikformulierung und Umsetzung angleichen. Anhand von Evaluationen zur Verbilligung von Krankenversicherungsprämien beschreibt Balthasar (2003) Faktoren, die eine sekundäre Harmonisierung begünstigen.

2.3.3 Interkantonale Zusammenarbeit

Wachsende Aufgaben und die zunehmende Interdependenz zwischen den Gebietskörperschaften erhöhen den Bedarf interkantonalen Koordination und Zusammenarbeit. Das schweizerische System ist weniger stark von Konkurrenz geprägt als beispielsweise der US-amerikanische Föderalismus. Aus diesem Grund wird zwischen den Kantonen vermehrt die Zusammenarbeit gesucht.⁶ Die wichtigste Art horizontaler Kooperation sind die Konkordate zwischen den Kantonen (Bochsler/Sciarini 2006). Ebenfalls eine wichtige Rolle nehmen die Konferenzen der kantonalen Direktoren ein.

Konkordate als Instrument der regionalen Zusammenarbeit sind Verträge zwischen zwei oder mehreren Gebietskörperschaften in einem konkreten Themenbereich.⁷ Vielfältige Gründe führen zu solchen Vereinbarungen. Oft sind die Auslöser geographischer oder ökonomischer Natur, oder sie sollen möglichen Bundeserlassen entgegenwirken (Vatter 2006: 96). Im Jahr 2004 wurden mehr als 700 Konkordate gezählt (Bochsler et al. 2004: 99). Der grösste Teil der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ist hingegen weniger formeller Natur. Die interkantonalen Konferenzen, namentlich die Direktoren- und Fachbeamtenkonferenzen, spielen im horizontalen Föderalismus ebenfalls eine wichtige Rolle. Die interkantonalen Direktorenkonferenzen dienen als konsultative Organe vor allem dem Erfahrungsaustausch, der Aufgabenteilung und -koordination sowie der Diskussion aktueller Probleme zwischen den für die bestimmten Ressorts zuständigen Regierungsrätinnen und Regierungsräte aller Kantone (Vatter 2006: 99). Die im Jahr 1897 gegründete Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) war die erste Direktorenkonferenz. Die promi-

⁶ Eine Ausnahme bilden der Steuer- oder der Standortwettbewerb um Firmen.

⁷ Die quantitativen Merkmale der Konkordate zwischen den Kantonen werden bei Bochsler et al. (2004: 93-99) ausführlich besprochen.

nenteste Rolle nimmt gegenwärtig die 1993 gegründete Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ein. Das Gremium soll die gemeinsame Aussenpolitik der Kantone koordinieren und als Vermittlerin gegenüber der Landesregierung dienen (Bochsler et al. 2004: 99). Auch wenn kantonale Nichtbefolgung von gemeinsam Beschlossenem nicht aktiv sanktioniert werden kann, fliesst gemäss der Wissenschaft ein Grossteil der Vorschläge und Empfehlungen über die Zeit hinweg in die kantonalen Gesetze ein. Die Empfehlungen werden in der Regel von den Verwaltungsstellen in den Kantonen aufgenommen, wo sie als Basis für Vorschläge bei neuen Gesetzgebungen dienen (Bolleyer 2006b: 12). Über den konkreten Einfluss solcher Institutionen auf die Politikgestaltungsprozesse in den Kantonen gibt es bis anhin kaum wissenschaftliche Erkenntnisse (für Ausnahmen siehe Balthasar 2003; Füglistner 2011; Strebel 2011a). Hingegen herrscht Einigkeit darüber, dass die kantonalen Konferenzen in der Schweiz in der Regel als stark institutionalisiert bezeichnet werden können (Bolleyer 2006a). Nichtsdestotrotz bleibt die Möglichkeit, dass einzelne Kantone aus verschiedenen Gründen inaktiv bleiben.

Neben den 18 Direktorenkonferenzen und den geschätzten 500 Fachbeamtenkonferenzen gibt es weitere Regierungs-, Direktoren- und Fachbeamtenkonferenzen auf regionaler Ebene (Bochsler et al. 2004: 100). Oft gliedern sich diese in den Räumen West-, Nordwest-, Zentral- und Ostschweiz.

2.4 Energiepolitik im schweizerischen Mehr-Ebenen-System

2.4.1 *Aufgabenwahrnehmung in der Energiepolitik*

Analog zu den meisten Politikfeldern ist die Gesetzgebung in der Energiepolitik mehrschichtig. In der Schweiz legt der Energieartikel der Bundesverfassung fest (Art. 89 Abs. 1 BV), dass sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Energieversorgung sowie eine sparsame und rationelle Energieverwendung einsetzen. Der Bund trägt in seiner Energiepolitik den Anstrengungen der Kantone und Gemeinden sowie der Wirtschaft Rechnung, er berücksichtigt die Verhältnisse in den einzelnen Landesgegenden und die wirtschaftliche Tragbarkeit (Art. 89 Abs. 5 BV). Während die Sicherheit der Energieversorgung eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen darstellt (Art. 4 Abs. 1 EnG), ist der Bund für die Grundlagenforschung, die angewandte Forschung und die forschungsnahe Entwicklung neuer Energietechnologien im Bereich der sparsamen und rationellen Energienutzung sowie

der Nutzung erneuerbarer Energien verantwortlich (Art. 12 Abs. 1 EnG). Die ökonomische Nutzung von Energie und der Gebrauch von erneuerbaren Energien im Gebäudesektor fällt in den Aufgabenbereich der Kantone (Art. 9 Abs. 1 EnG). Das Energiegesetz von 1998 stellt bei den von den Kantonen zu vollziehenden Aufgaben eine Rahmengesetzgebung dar. Das heisst, dass es den Kantonen frei steht, wie sie die offen formulierten Aufgaben erfüllen.⁸ Dies hat zur Folge, dass sich zwischen den Kantonen grosse Differenzen in der Gesetzgebung ergeben. Während Baselland beispielsweise 1979 als erster Kanton ein umfassendes Energiegesetz erlassen hat, besitzen im Jahr 2011 noch immer nicht alle Kantone ein solches. In diesen Fällen existieren in der Regel einzelne Vorschriften im Baugesetz. Zudem sind die Kantone verschiedentlich an der Produktion von Energie beteiligt oder besitzen eigene Kraftwerke. Speziell in Gebirgskantonen nimmt die Wasserkraft volkswirtschaftlich eine zentrale Rolle ein.

Abbildung 2: Instrumente kantonalen Energiepolitik

Energie im Gebäudebereich						
Instrumente						
Vorschriften/ Vollzug	Förderung	Info/Beratung/ Weiterbildung	Marketing	Vorbilds- funktion	Markt- instrumente	Fiskalische Instrumente
Beispiele						
<ul style="list-style-type: none"> - MuKE - Bauvorschriften - Grossverbraucher - Energieplanung 	<ul style="list-style-type: none"> - Harmonisiertes Fördermodell - Wirkungsanalyse Globalbeiträge 	<ul style="list-style-type: none"> - Lehrmittel - Kurs Fachleute - Kurs Vollzugsfachleute - Energieberatung - Merkblätter 	<ul style="list-style-type: none"> - Minergie - Energiestadt 	<ul style="list-style-type: none"> - Energho - SIA 380/4 	<ul style="list-style-type: none"> - Minergie-Hypotheken 	<ul style="list-style-type: none"> - Kantonale Abgaben

Quelle: Konferenz Kantonalen Energiedirektoren/Energiefachstellen (2005: 11)

Die Kantone verfügen im Gebäudebereich über eine breite Palette an Instrumenten, um ihre Aufgabe zu erfüllen. Diese reichen von regulativen Vorschriften über Information bis hin zu

⁸ Mit der Gesetzesrevision vom 23.3.2007 wurden einige Bereiche, die in der Mehrheit der Kantone eingeführt wurden, explizit in das EnG aufgenommen.

fiskalischen Instrumenten. Abbildung 2 gibt einen von der EnDK bereitgestellten Überblick über die Instrumente, die den Kantonen zu Verfügung stehen (Konferenz Kantonaler Energiedirektoren/Energiefachstellen 2005: 11). Zusätzlich werden Beispiele zu den unterschiedlichen Instrumenten aus der Praxis angeführt. Die Klassifikation gilt es nicht mit den Steuerungsprinzipien, wie sie gängigerweise in der Politikwissenschaft verwendet werden (vgl. u.a. Windhoff-Héritier 1987), zu verwechseln.

2.4.2 Interkantonale Zusammenarbeit in der Energiepolitik

Die interkantonale Koordination wurde im Energiebereich im Jahr 1979 mit der Energiedirektorenkonferenz (EnDK) institutionalisiert. Wie die meisten interkantonalen Konferenzen verfügt auch die EnDK über Statuten und ein permanentes Sekretariat.⁹ An den regelmässigen Treffen nehmen die für Energiefragen zuständigen kantonalen Regierungsrätinnen und Regierungsräte teil. Beschlüsse werden mit einem einfachen Mehr gefällt. Die EnDK wird als gemeinsames Energie-Kompetenzzentrum der Kantone verstanden: Sie fördert und koordiniert die Zusammenarbeit der Kantone in Energiefragen und vertritt die gemeinsamen Interessen der Kantone gegenüber dem Bund. Der EnDK ist die Energiefachstellenkonferenz (EnFK) angegliedert, die für fachtechnische Fragen zuständig ist und über eigene Statuten verfügt. Im Vergleich zu der EnDK ist der Bund, vertreten durch das Bundesamt für Energie (BFE), ein Mitglied der EnFK, jedoch ohne Stimmrecht. Den Statuten nach ist dem BFE ein fixer Sitz im Vorstand der EnFK zugeschrieben.

Die ad-hoc Arbeitsgruppe der EnFK „Energie im Hochbau“ hat sich im Jahr 1990 zusammen mit dem Bundesamt für Energiewirtschaft zum Ziel gesetzt, aufgrund verschiedener Vollzugserfahrungen eine Musterverordnung zu erstellen, welche die Anwendung der SIA Norm 380/1 in den Kantonen möglichst harmonisiert (Bundesamt für Energiewirtschaft/Konferenz Kantonaler Energiedirektoren 1992: 4). Grundlage dazu bildeten der ENB und die ENV. Die daraus entstandene Musterverordnung „*Rationelle Energienutzung in Hochbauten*“ wurde 1992 verabschiedet und stellt eine Rahmenvorschrift dar, die es mit ergänzenden Richtlinien in den Kantonen zu präzisieren galt. Mit dem EnG von 1998 und den bereits bestehenden Vollzugserfahrungen musste auch die Musterverordnung überarbeitet werden. Dabei stand

⁹ Die folgenden Informationen basieren auf den Statuten der EnDK und der EnFK.

speziell die Harmonisierung der kantonalen Vorschriften im Zentrum, denn die Vielfalt an kantonalen Regelungen verursacht speziell bei der Planung und der Schulung Mehraufwand. Daraufhin erhielt die EnFK von der EnDK den Auftrag, ein „Warenhaus der Kantone“ mit „standardisierten Produkten“ zu erarbeiten. Ein Teil der erarbeiteten Module sollte von allen Kantonen übernommen werden, da sie nach dem Empfinden der EnDK den minimalen bundesrechtlichen Anforderungen entsprechen. Andere können freiwillig übernommen und auf ihre Verhältnisse angepasst werden (Konferenz Kantonaler Energiedirektoren/Energiefachstellen 2000: 5). Grundsätzlich orientieren sich diese Mustervorschriften (MuKE) aus dem Jahr 2000 stark an den anerkannten Regeln der Baukunde und im speziellen den Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Vereins (SIA).

Anlässlich der Sitzung der EnDK vom 23. März 2007 haben die Kantone aufgrund des klimapolitischen Handlungsbedarfs eine fortschrittliche Gangart im Gebäudebereich bei der Anpassung der MuKE aus dem Jahr 2000 beschlossen. In der Folge hat die EnDK am 4. April 2008 die von der EnFK revidierten MuKE 2008 verabschiedet. Man hat sich auf ein Niveau ähnlich dem Minergie-Standard mit einem Verbrauch von 4.8 Litern Heizöläquivalent pro Quadratmeter Energiebezugsfläche festgelegt (Kessler/Kasser 2008). Die Massnahmen aus dem Jahr 2000 wurden einerseits verschärft, aber auch ergänzt und können als gemeinsamen Nenner der Absichten von einem Grossteil der Kantone angesehen werden (Konferenz Kantonaler Energiedirektoren/Energiefachstellen 2008: 13-15).

Seit 2007 wurde auch im Bundesparlament die Gebäudeenergiepolitik vermehrt thematisiert. Vereinzelt haben in den eidgenössischen Räten Parlamentarierinnen und Parlamentarier verlangt, den Kantonen die Kompetenzen im Gebäudebereich zu entziehen und dem Bund zu übertragen.¹⁰ Auf diesem Hintergrund wurden vom Bundesrat die Aktionspläne für die Energieeffizienz und die erneuerbaren Energien erarbeitet (vgl. Kapitel 2.2.4). Die Kantone haben im Vernehmlassungsprozess äusserst kritisch reagiert, da sie nicht in ihren Rechten beschnitten werden wollen. Die definitiven Aktionspläne wurden daraufhin angepasst und setzten verstärkt auf die grossflächige Einführung der MuKE.

¹⁰ Vgl. dazu Motion Leuthard (06.3134): Leistungsverträge für Energieeffizienz, vom 24.3.2006 und Motion Teuscher (06.3598): Energiesparende Gebäude für die Zukunft, vom 6.10.2006.

Aus verschiedenen Gründen erweist sich das Feld der kantonalen Energiepolitik als besonders geeignet für die Untersuchung der Policy-Diffusion zwischen den Schweizer Kantonen. Durch die Rahmengesetzgebung des Bundes sind die Kantone dazu angehalten, im Bereich der ökonomischen Nutzung von Energie und dem Gebrauch von erneuerbaren Energien im Gebäudesektor aktiv zu werden. Die offene Formulierung im EnG überlässt den Kantonen jedoch grosse Freiheit, um mit den Instrumenten ihrer Wahl die Thematik anzugehen. In einer solchen Situation können Kantone selbst oder in einem Verbund Massnahmen entwickeln, oder sie können sich auf die Erfahrungen aus anderen Kantonen stützen. Die Vertiefung in diesem Politikfeld ermöglicht es, mögliche Diffusionsmuster im schweizerischen Föderalismus aufzuzeigen und Transferprozesse zu erklären.

3 Konzepte interdependenter Politikgestaltung

3.1 Einleitung

Das Thema Föderalismus erfährt als tragendes Element des politischen Systems der Schweiz anhaltende Beliebtheit in der politikwissenschaftlichen Forschung (Freiburghaus 2002; Vatter/Wälti 2003; Vatter 2006). In den 1980er Jahren wurde in der schweizerischen Politikwissenschaft ein starker Fokus auf Fragen des Vollzugs gesetzt (vgl. Delley/Mader 1986; Linder 1987; Kissling-Näf/Knoepfel 1992). Gegenwärtig werden in der Forschung vermehrt Fragen der Interdependenz thematisiert. Dabei geht es um die Formulierung und Umsetzung von Policies und die mehr oder weniger komplexe Verflechtung zwischen verschiedenen Akteuren, wobei diesen zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Policy-Prozesses ein gewisser Handlungsspielraum offen steht (Kübler/Widmer 2007: 200).

Die Frage nach der Diffusion von Policy-Innovationen im Kontext des schweizerischen Föderalismus wurde noch wenig aufgegriffen. Der Begriff der Innovation wird dabei als Idee, als Praktik oder Massnahme verstanden, die in einem Gebiet als neu wahrgenommen wird, in anderen Bereichen jedoch bereits bestehen (Rogers 2003: 181). Zentral ist die Wahrnehmung und die Reaktion die eine Massnahme in einer Gebietseinheit zu einer Innovation machen (Rogers 2003: 12). In der vorliegenden Untersuchung wird eine Innovation nach Walker (1969: 881) als Policy, Programm, Massnahme oder Idee definiert, die für den adaptierenden Gliedstaat neu ist.

Der Innovation steht die Beendigung einer Policy gegenüber (englisch: Policy Termination). Während sich die Politikwissenschaft seit den 1970er Jahren im Kontext von Diffusion zunehmend mit Aspekten der Einführung von Policy-Innovationen beschäftigt hat, wurde die Terminierung von Policies in diesem Kontext nur selten untersucht.¹¹ Ein Hauptgrund für die seltene Thematisierung stellt das spärliche Vorkommen dieses Phänomens dar, da Massnahmen und Programme sehr oft nicht vollständig beendet, sondern eher ersetzt, gestärkt oder aber geschwächt und reduziert werden.

¹¹ Beispiele diskutiert u.a. DeLeon (1987).

Die Ausbreitung respektive die Diffusion von Innovationen wird nach Rogers (2003) in verschiedenen Bereichen wie beispielsweise der Kommunikationswissenschaft, der Ökonomie oder der Geographie untersucht. In der politikwissenschaftlichen Diffusionsforschung wird davon ausgegangen, dass einzelne Gliedstaaten von andern Gliedstaaten nicht vollständig unabhängig sind und demnach die Politikgestaltung interdependent ist. Diffusion lässt sich aber auch zwischen Ländern in der Europäischen Union (EU) und auf globaler Ebene finden. Die Analyse von Policy-Innovationen und deren Diffusion ist in den föderal geprägten USA ein fester Bestandteil der Föderalismusforschung (siehe u.a. Walker 1969; Gray 1973; Berry/Berry 1990; Mintrom 1997; Volden 2006; Shipan/Volden 2008). Empirisch wird zudem beobachtet, dass eine zunehmende Angleichung von Policies und Institutionen wie auch von Organisationen stattfindet, was speziell im Rahmen der EU zu erkennen ist (DiMaggio/Powell 1983; Radaelli 2000; Bulmer 2007). Neben dem Konzept der Policy-Diffusion werden in der Literatur weitere theoretische Konstrukte wie Policy-Transfer, Lesson-drawing, Isomorphismus, Policy-Lernen und die Politikkonvergenz zum Teil synonym, aber in erster Linie abgrenzend zueinander verwendet. Alle diese Konzepte befassen sich mit ähnlichen Prozessen, in welchen Wissen über Policies, administrative Massnahmen, Institutionen und Ideen in einem politischen Rahmen von einem anderen übernommen werden (Dolowitz/Marsh 2000: 5). Diese unterschiedlichen Konzepte stellen in sich selbst keine Theorien dar, ihnen liegen jedoch unterschiedliche theoretische Annahmen zugrunde. Politikwissenschaftler wie Newmark (2002) und auch Evans (2009: 244) sehen Policy-Transfer als Teil des Konzeptes der Diffusion. Stone (1999) argumentiert hingegen, dass beide Konzepte distinkte Typen von Policy-Lernen sind, während Holzinger et al. (2007) das Konzept der Konvergenz als Ausgangspunkt für Policy-Transfer und Diffusion sehen.

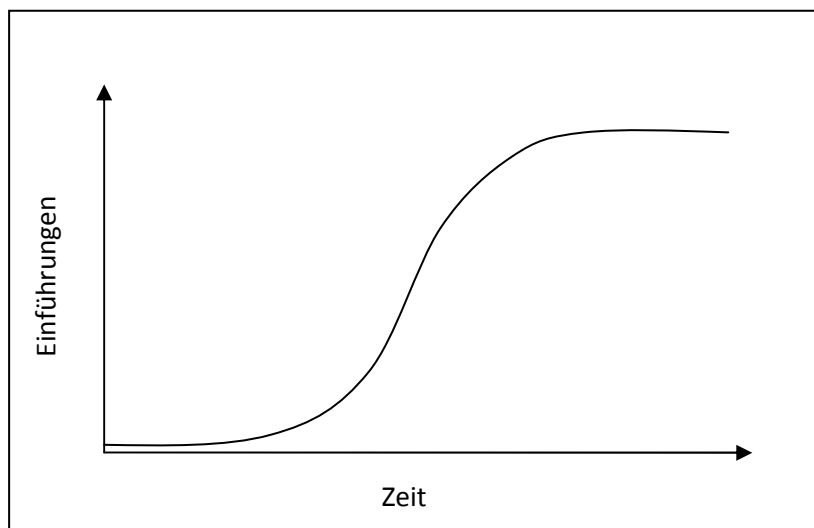
Was die interdependente Politikgestaltung im föderalistischen System der Schweiz angeht, bestehen in der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung wenige empirische Befunde (für Ausnahmen siehe Balthasar 2003; Widmer/Rieder 2003; Schaltegger 2004; Kübler/Widmer 2007; Gilardi/Füglister 2008; Füglister 2011; Strebel 2011b). Die vorliegende Untersuchung soll folglich einen Beitrag zur Forschung interdependenter Politikgestaltung respektive von Policy-Diffusion und Policy-Transfers im föderalistischen System der Schweiz liefern. Mit dem konzeptionellen Vorgehen soll zudem ein Beitrag zur allgemeinen Diffusions- und Transferforschung geleistet werden.

Die Differenzen zwischen den massgeblichen Ansätzen Diffusion, Transfer und Konvergenz werden im Folgenden für eine genauere Differenzierung und das weitere Vorgehen ausführlich diskutiert und voneinander abgegrenzt.

3.2 Diffusion

Werden bestimmte Policies in einer Gebietseinheit lanciert, stellt sich die Frage, ob und wie sich diese im Sinne einer Epidemie ausbreiten. Findet eine Ausbreitung einer Policy statt, wird von Diffusion gesprochen. Rogers (2003: 5) definiert Diffusion als Prozess, in dem eine Innovation über verschiedene Kanäle und über die Zeit hinweg zwischen Mitgliedern eines sozialen Systems kommuniziert wird. Dahinter steht die Annahme, dass zwischen Gebiets-einheiten eine gewisse Interdependenz bestehen. Erklärt wird in der Regel der Ausbrei-tungsgrad, die Ausbreitungsgeschwindigkeit oder die dazu relevanten Kanäle. Solche Diffusi-onsstudien gehen von robusten Mustern der Übernahme von Innovationen aus: Wie in Abbildung 3 ersichtlich übernehmen zunächst wenige Gliedstaaten eine Innovation, später steigt die Adoptionsrate, um nach Eintreten von Sättigungseffekten wieder zu fallen (Lütz 2007: 134). Daraus ergibt sich das Bild einer S-Kurve.

Abbildung 3: S-Kurve



Die empirische Erforschung der Diffusion von Policy-Innovationen hat den Einfluss interner Determinanten einerseits und von Diffusionsfaktoren andererseits als Erklärungsgrundlage beigezogen. Das Modell der internen Determinanten erklärt die Einführung einer Policy

anhand von sozialen, ökonomischen und politischen Merkmalen. Gebietseinheiten lernen nach den Annahmen hinter diesem Modell aufgrund von eigenem experimentieren. Die Bezeichnung „intern“ darf nicht das Bild vermitteln, dass nicht auch externe Faktoren einen Einfluss ausüben können. Diese wirken jedoch indirekt über intern erzeugten Druck.

Diffusion basiert auf dem so genannten Problem von Galton. Das von Ross und Homer (1976) konzeptualisierte Problem weist darauf hin, dass Untersuchungseinheiten nicht unabhängige Beobachtungen darstellen. In Regressionsanalysen gilt es die Unabhängigkeit der Beobachtungen zu kontrollieren, bei Diffusionsanalysen steht dies hingegen im Zentrum des Interesses. Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie sich Handlungen in einer Gebietseinheit auf die Handlungen anderer Gebietseinheiten auswirken. Gründe hinter der Diffusion liegen in der Interdependenz der Gebietseinheiten, die beispielsweise voneinander lernen, miteinander konkurrieren und durch anderswo etablierte Massnahmen intern Druck verspüren (Berry/Berry 2007: 225-226). Diffusionsmodelle rücken daher den Einfluss anderer Gliedstaaten (national, regional oder nachbarschaftlich) ins Zentrum. Aufgrund verschiedener Interaktionsformen werden unterschiedliche theoretische Diffusionsmodelle getestet. Diese werden meist anhand von Paneldaten untersucht. Frühe Diffusionsstudien wie beispielsweise jene von Walker (1969) oder Gray (1973) führen aus, dass die internen und externen Einflüsse nicht unabhängig voneinander eine Wirkung ausüben. Berry und Berry (1990) kombinieren in ihrer Untersuchung über die Einführung von Lotterien in den US-Bundesstaaten interne wie auch externe Erklärungsfaktoren in einem Modell, um der Diversität von möglichen Einflüssen auf die Gliedstaaten besser Rechnung zu tragen. Nicht hinter jeder Einführung einer Policy steht ein Prozess der Diffusion. Dieselben Policies können unabhängig voneinander, aber trotzdem in verschiedenen Einheiten aufeinander folgend eingeführt werden. Dadurch kann dasselbe Bild wie bei einem Diffusionsprozess entstehen, obwohl die Einführungen unabhängig voneinander erfolgen.¹² Auch wenn das Erkenntnisinteresse in der Diffusion liegt, ist die Kontrolle auf den Einfluss interner wie auch externer Variablen unumgänglich. Auf diese Weise kann garantiert werden, dass die Einflüsse der Diffusion nicht überschätzt werden.

¹² In der Literatur auch bekannt als „spurious diffusion“ (vgl. Braun/Gilardi 2006).

3.2.1 *Diffusions-Annahmen*

Die frühe Diffusionsforschung beschäftigte sich in erster Linie mit der geografischen Nähe respektive der Nachbarschaft als primäre Determinante für die Diffusion von Policies (Walker 1969). Viele weitere Studien konnten denselben Effekt in anderen Politikfeldern aufzeigen. Berry und Berry (1990) beispielsweise belegen, dass sich die Wahrscheinlichkeit einer Einführung von Lotterien erhöht, wenn eine Einführung in einem benachbarten Bundesstaat bereits stattgefunden hat. Dasselbe können die Autoren (Berry/Berry 1992) in der Steuerpolitik der Bundesstaaten aufzeigen. Mintrom (1997) fand heraus, dass Innovationen im Bereich der Bildungspolitik wahrscheinlicher sind, wenn Nachbarstaaten diese bereits eingeführt haben. Daley und Garand (2005) zeigen dasselbe Muster bei der bundesstaatlichen Umweltpolitik und Shipan und Volden (2006) bei Rauchverboten. Nähe wird in der Diffusion nicht ausschliesslich geografisch, sprich mit einer gemeinsamen Grenze, verstanden. Regionen suchen nach March und Olsen (1989: 61) ebenfalls bei Gebietseinheiten nach Lösungen, mit denen sie gemeinsame Merkmale teilen. Solche Merkmale können unterschiedlicher Art sein. Im Folgenden werden einige dieser Konzepte kurz erläutert.

Bei der Einführung von Innovationen gilt es für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, die Effekte aus politischer Sicht abzuwägen. Daraus kann abgeleitet werden, dass sich Politikerinnen und Politiker an den Handlungen anderer Amtsträgerinnen und Amtsträger mit ähnlicher ideologischer Ausrichtung orientieren. Gray (1973) konnte solche Muster bei der Diffusion von zivilrechtlichen, wohlfahrtstaatlichen und bildungspolitischen Innovationen finden. Anhand von drei verschiedenen Politikbereichen zeigen Grossback et al. (2004) ebenfalls auf, dass Gouverneurinnen und Gouverneure sich an ideologisch ähnlich ausgerichteten Staaten orientieren. Analoges zeigt Martin (2001) anhand der Diffusion der Idee von Mindestlöhnen. Gilardi und Fuglister (2008) belegen in derselben Weise, dass Exekutivmitglieder über Parteinetzwerke lernen. Angenommen wird, dass kulturell (Simmons/Elkins 2004), aber auch demographisch oder finanziell ähnlich ausgestattete Gebietseinheiten (Volden 2006) für Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger als Referenzen dienen.

Institutionen können in unterschiedlicher Weise die Diffusion von Politiken beeinflussen. Walker (1969: 897-898) bezeichnet in seiner frühen Untersuchung Informationsnetzwerke als Voraussetzung für die Diffusion von Innovationen. Solche Institutionen können sozialisie-

rend wirken und dadurch informelle Richtlinien für ihre Mitglieder aufstellen (Tews 2005; Knill/Tosun 2008). Diese Normen können als Unterstützung im Gesetzgebungsprozess durch die Regierung, das Parlament oder auch durch NGO verwendet werden. Diese Argumentation stimmt mit der konstruktivistischen Sichtweise überein, die internationale Institutionalisierung mit Sozialisierung in Verbindung bringt (siehe Checkel 2005; Bearce/Bondanella 2007: 703-704). Mintrom and Vergari (1997; 1998) zeigen mit ihrer Untersuchung auf, dass Netzwerke eine wichtige Rolle in der Diffusion von Bildungsreformen darstellen. Politikerinnen und Politiker beanspruchen diese Netzwerke um einerseits Ideen zu gewinnen und andererseits um die eigenen Ideen weiterzugeben. Balla (2001) belegt, dass Bundesstaaten, deren Verantwortliche für Versicherungen in Netzwerken der Berufsvereinigung teilnehmen, eine spezifische Massnahme eher einführen als andere. Nach dieser Untersuchung beeinflusst die Teilnahme an Netzwerken in erster Linie das Agenda-Setting in den Bundesstaaten. Nach Walker (1969: 897) nimmt die Wahrscheinlichkeit der Einführung einer Policy oder eines Programms zu, wenn ein solches bereits in einem Schlüsselkanton (Leader) eingeführt wurde.¹³ Solche Staaten werden von den andern Staaten als Motivatoren wahrgenommen, die Standards setzen. Laut Stoutenborough und Beverlin (2008) zeigen sich solche Muster beispielsweise im Rahmen von Energiesparmassnahmen.

Gebietseinheiten können gesetzlich in verschiedenen Bereichen von den höheren Ebenen zu konkreten Tätigkeiten verpflichtet werden. Bei einer solchen Konstellation ist einzig die Implementationsgeschwindigkeit oder der Vollzug von Interesse. Diese Anordnung wird von Berry und Berry (2007: 231) als „vertical influence model“ beschrieben. Mehr Spielraum für Gliedstaaten besteht dann, wenn die nationale Gesetzgebung den unteren Ebenen ein Aufgabenfeld ohne eng abgesteckten Rahmen überlässt.¹⁴ In diesen Fällen stellen nationale Regierungen oft Anreize für eine freiwillige Übernahme oder Durchführung von Policies bereit oder senden starke Signale aus, um Gliedstaaten zur Einführung zu motivieren (Allen et al. 2004). In einer Untersuchung über verschiedene Sozialdienstleistungen zeigt Karch (2006: 418) auf, dass Bundesstaaten eine Massnahme eher einführen, wenn der Bund Res-

¹³ Zum „leader-laggard Modell“ siehe auch Berry und Berry (2007).

¹⁴ Die konkrete Ausgestaltung der Kompetenzverteilung kann verschiedene Formen annehmen. Für genauere Ausführungen zu den unterschiedlichen Typen in der Schweiz siehe Faganini (1991: 51-54).

sources bereit stellt, um Hindernisse zu überwinden. In einer solchen Anordnung kann eher von Diffusion gesprochen werden. Ebenfalls können sich Politiken von einer tieferen Ebene auf eine höhere ausbreiten (bottom-up federalism), wie dies beispielsweise anhand des Rauchverbots in den Vereinigten Staaten belegt wird (Shipan/Volden 2006).

3.2.2 *Mechanismen, Erfolg und Effektivität*

Grundsätzlich wird, wie bereits erwähnt, davon ausgegangen, dass unterschiedliche Kanäle in direkter Weise die Kommunikation und diese wiederum das Lernen fördern. Hypothesen dieser Art decken meist den Inhalt der Informationen oder den Mechanismus hinter den Prozessen nicht im Detail ab. Oftmals werden die früheren Einstellungen gegenüber einer Policy, die Unsicherheiten über den Erfolg einer neuen Policy und die Prozesse respektive Mechanismen ignoriert. Die Mechanismen, die zu einem Policy-Wandel führen, werden in mehreren Untersuchungen zur Erklärung herangezogen. Mechanismen verbinden bestimmte Ursachen mit bestimmten Wirkungen und werden als wiederkehrende Prozesse bezeichnet. Dies grenzt sich vom einmaligen Prozess ab, der die zeitliche Dimension und den dynamischen Charakter eines Wirkungszusammenhangs betont. Aussagen über Mechanismen weisen folglich auf eine Verallgemeinerung hin (Mayntz 2002: 24). In andern Worten sind kausale Mechanismen transformierende Kräfte, welche die Vorbedingungen beeinflussen und zu einem Ergebnis bringen (Hedström/Swedberg 1998). Gängigerweise wird in der Literatur zur Diffusion zwischen den Mechanismen Zwang (coercion), Nachahmung (emulation), Wettbewerb (competition) und Lernen (learning) unterschieden (vgl. Dobbin et al. 2007; Shipan/Volden 2008; Gilardi 2010). Diese Mechanismen sind unterschiedlich stark an die Typen von Lesson-drawing nach Rose (1993) angelehnt.

Mit Zwang wird die Auferlegung einer Policy durch höhere Instanzen oder starke Gebiets-einheiten verstanden. Dieser Ansatz folgt den Prinzipien der realistischen Schule. Da eine Einführung aufgrund von Zwang nicht auf Freiwilligkeit basiert, wird dieser Mechanismus oft auch ausgeklammert. Werden Policies nachgeahmt, basiert die Einführung nicht auf einer Evaluation des Nutzens, sondern auf symbolischen oder normativen Faktoren in einem konstruktivistischen Sinne. Der Auslöser dafür ist meist die Einführung einer Policy von einer Gebietseinheit mit führendem Charakter im Politikfeld. Bei dieser Vorgehensweise geht es den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern darum, Legitimität zu schaffen. Die Nachahmung von Policies findet meist aufgrund der Annahme adäquaten Verhaltens statt.

Bei einem Wettkampf um Ressourcen folgen Regierungen den Policies ihrer Konkurrenz. Ein solcher Wettbewerb, oft thematisiert bei Steuerfragen oder dem Arbeitsrecht, kann zu Diffusion führen. Lernen ist ein Prozess, in welchem die Erfahrung anderer relevante Informationen über eine Policy geben (Meseguer 2005). Solche Lernprozesse können rein rational oder eher begrenzt (bounded rationality) sein. Im Rahmen des rationalen Ansatzes treffen die Akteure ihre Entscheidungen aufgrund vollständiger Informationen. Idealtypischerweise basieren die Entscheide dabei auf wissenschaftlichen Erkenntnissen: „*the call for policy choices to be made in the light of research evidence on what works fits well with a rational decision-making model of the policy process*“ (Nutley/Webb 2000: 25). Dabei wird angenommen, dass Prozesse komplex und selten linear sind. Ein wichtiger Aspekt der evidenzbasierten Politikgestaltung ist die Verwendung von wissenschaftlich exakten Studien zur genauen Beurteilung der Gegenstände, um die Auswahl von Politikinterventionen in einem komplexen Umfeld zu unterstützen (Sanderson 2006: 124).¹⁵ Im Rahmen des begrenzten Lernens verlassen sich Akteure in der Regel auf Erfahrungen aus Heuristiken (Weyland 2006).

Diese Mechanismen stehen zunehmend in Zentrum der Diffusionsforschung. Ziel verschiedener Autoren ist es, ein möglichst breites Spektrum an Mechanismen abzudecken (u.a. Dobbin et al. 2007). Andere Autoren richten ihren Fokus auf zwei (Boehmke/Witmer 2004; Grossback et al. 2004; Shipan/Volden 2008) oder auf einen einzelnen Mechanismus (Volden et al. 2008; Gilardi et al. 2009). Nicht angenommen werden darf, dass die Mechanismen unabhängig voneinander zu einer Übernahme führen. Von einer Überlagerung muss daher grundsätzlich ausgegangen werden. Das heisst, dass in einigen Gebietseinheiten möglicherweise ein Mechanismus für die Übernahmen verantwortlich ist, während in anderen Gebietseinheiten im Rahmen derselben Massnahme ein anderer Mechanismus wirkt.

Es wird davon ausgegangen, dass Politikerinnen und Politiker grundsätzlich den Präferenzen ihrer Wählerschaft und den Zielen von Interessengruppen folgen. Daneben werden die Effekte früherer Politiken in den Entscheidungsprozess miteinbezogen. Von einer anderen Gebietseinheit können Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger lernen, welche

¹⁵ Zum Einfluss von Effektivitäts- und Effizienz-Informationen auf die Politikgestaltung in der Schweiz siehe Frey (2010), Frey/Widmer (2011) sowie Widmer (2009).

Policies erfolgreich waren, um die angestrebten Ziele zu erreichen (Volden et al. 2008: 319). Gilardi (2010) argumentiert, dass die Erkenntnisse aus vielen Studien zu Policy-Lernen oft sehr ungenau sind, da angenommen wird, dass einzig aus den instrumentellen Konsequenzen einer Policy-Einführung gelernt wird. Ebenso unterstreichen Volden, Ting und Carpenter (2008: 319): „*despite decades of study, systematic evidence that governments learn from one another has been limited*“. Der erwartete Erfolg einer Policy soll folglich nicht nur hinsichtlich des instrumentellen Nutzens, sondern auch bezüglich des politischen Nutzens für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger betrachtet werden. Eine Massnahme wird nach dieser Argumentation nur dann eingeführt, wenn davon ausgegangen wird, dass diese instrumentell oder politisch positive Auswirkungen erzielen wird.

Die Diffusion von energiepolitischen Massnahmen wurde nur wenig thematisiert. Vereinzelt konnte die Interdependenz der Politikgestaltung in diesem Feld zwischen den US-Bundesstaaten aufgezeigt werden (vgl. Stoutenborough/Beverlin 2008; Chandler 2009).

3.3 Transfer

Unter dem Titel Policy-Transfer werden konkrete Übernahmen von Policies, Verwaltungsmassnahmen oder Institutionen von einem politischen System auf ein anderes untersucht (Dolowitz/Marsh 1996: 344). Dass Gebietskörperschaften Politiken nicht unabhängig voneinander gestalten, ist keine neue Erscheinung, doch hat der technologische Fortschritt die Kommunikationsmöglichkeiten vereinfacht und erweitert. Neben ökonomischen Entwicklungen auf globaler Ebene fördern internationale Organisationen wie die Europäische Union, der Internationale Währungsfonds oder die Weltbank den Austausch von Wissen und Informationen (Dobbin et al. 2007). Durch die fortschreitende Globalisierung sind Länder und Regionen in eine stärkere Abhängigkeit gelangt und Entscheide können oft nicht mehr isoliert getroffen werden. Ähnliches kann auch auf subnationaler Ebene erkannt werden (Serdült/Schenkel 2006).

Nach Dolowitz und Marsh (2000) wird Policy-Transfer als konzeptioneller Ansatz verstanden, der verschiedene Theorien zusammenbringt, die den Transfer und Nicht-Transfer von Policies aufzeigen und erklären. Spezifisch, und in Abgrenzung zu den typischerweise quantitativ ausgerichteten Diffusionsstudien, stehen konkrete Übernahmen und nicht die Ausbreitung im Zentrum des Interesses. Daten zur Analyse der Prozesse werden vorwiegend mit qualita-

tiven Methoden erhoben. Verglichen mit der Diffusionsliteratur richtet sich die Transfer-Debatte stärker danach, individuelle kognitive Prozesse des konkreten Imports von Politikinhalten und ihre Mechanismen in den Blickpunkt zu rücken (Lütz 2007: 134). Folglich wird hier in Fallstudien vermehrt die Rolle von „Agents of transfer“ (Dolowitz/Marsh 2000; Stone 2004), wie auch von „Epistemic communities“ (Haas 1992), Netzwerken (Evans/Davies 1999) oder „Advocacy coalitions“ (Sabatier/Weible 2007) untersucht. Dementsprechend werden individuelle und kollektive Akteure in diesem Ansatz miteinbezogen, während Diffusionsstudien die Staaten respektive Gliedstaaten als handelnde Akteure betrachten. In neueren Diffusionsstudien wird jedoch vermehrt versucht, die Handlungen und Entscheidungsprozesse miteinzubeziehen (vgl. Kapitel 3.2.2).

Richard Rose (1991) führte mit Lesson-drawing einen Ansatz ein, der den Lernprozess umschreibt. Die zentrale Aussage dieses normativen Ansatzes beruht darauf, dass Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger mit dem Status quo nicht zufrieden sind und durch einen Lernprozess mit Programmen aus anderen Regionen oder aus der Vergangenheit reagieren. Im Vergleich dazu definiert der Ansatz des Policy-Transfers die Mechanismen breiter und fokussiert neben freiwilligen Lernprozessen auch Aspekte des Zwangs und der Sozialisierung (Dolowitz/Marsh 1996; Stone 1999). Das auf ökonomischen Theorien basierende Lesson-drawing wird damit durch neo-institutionalistische Perspektiven ergänzt. Transferanalysen können auf verschiedenen Untersuchungsebenen heuristisch einen sehr hilfreichen Ansatz bieten, wenn sie die komplexen Interaktionen von Structure and Agency miteinbeziehen (Evans/Davies 1999: 367).

Das Konzept des Policy-Transfers findet zunehmend Beachtung in der Untersuchung der Politikgestaltung von Staaten im Rahmen der EU (z.B. Radaelli 2000; Bulmer 2007). Speziell der Bereich der Umweltpolitik (Tews 2001, 2005; Heiskanen et al. 2009) aber auch die Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte im Mehrebenensystem der EU (Bulmer/Padgett 2005) haben in den letzten Jahren im Zentrum des wissenschaftlichen Interesses gestanden. Transfers energiepolitischer Innovationen wurden in der politikwissenschaftlichen Forschung bisher kaum thematisiert. Ähnliches gilt auch für Transfers im Gefüge des schweizerischen Föderalismus, obwohl die Frage der Diffusion von Policies zunehmend von Forschenden angegangen wird.

3.4 Konvergenz und Isomorphismus

Das Konzept der Politikkonvergenz geht von der zentralen Annahme aus, dass sich Policies in verschiedenen Gebietseinheiten über die Zeit hinweg angleichen. Diesem Ansatz liegt die Tendenz zugrunde, dass sich Gesellschaften einander zunehmend anpassen, was zu Ähnlichkeiten in den Strukturen, Prozessen und Ergebnisse führen kann (Kerr 1983: 3). Studien mit dem Fokus auf Konvergenz suchen nach Faktoren, welche eine zu- oder abnehmende Ähnlichkeit der Objekte über die Zeit erklären können. Dabei werden unterschiedliche Konzepte zur Erfassung der Prozesse verwendet (Heichel/Sommerer 2007: 117-122; Holzinger et al. 2007: 18-19). Konvergenzstudien verfolgen in der Regel methodisch eine kombinierte Längs- und Querschnittsperspektive. Eine spezifische Art von Konvergenz wird von DiMaggio und Powell (1983) unter dem Begriff des „Isomorphismus“ beschrieben. Die Autoren gehen davon aus, dass sich ähnliche Organisationen (in Analogie auch politische Systeme oder andere kollektive Akteure) durch die Rationalisierung zunehmend angleichen. Verschiedene Mechanismen werden von DiMaggio und Powell (1983: 150-154) definiert, durch welche eine Homogenisierung stattfinden kann.

Politikkonvergenz zeigt sich deutlich in internationalen Regimen und speziell in einigen Politikfeldern der Europäischen Union (vgl. z.B. für die Umweltpolitik Holzinger et al. 2007). Wie auf der Ebene der Staaten, können auch auf subnationaler Ebene Harmonisierungsbestrebungen zu Konvergenz führen. Vor diesem Hintergrund gilt es zu beachten, dass Gesetze oft mit erheblichen Implementationsspielräumen in den Gliedstaaten umgesetzt werden. Konvergenz auf dem Papier muss folglich nicht zwingend auch identischer Vollzug bedeuten. Mit der Bezeichnung der „sekundären Harmonisierung“ werden die Faktoren zur Angleichung von Policies im schweizerischen System kantonalen Vollzugs angesprochen (vgl. Balthasar 2003; Sager 2003, siehe auch Kapitel 2.3.2).

Policy-Diffusion kann unter Umständen zu einer Homogenisierung, sprich zu Konvergenz in einem Politikbereich führen. Konvergenz kann jedoch auch ohne Diffusion entstehen, beispielsweise wenn Gliedstaaten gleichartig auf einen externen Druck reagieren (Braun et al. 2007: 51).

3.5 Kritik und Verknüpfung

Verschiedene Autoren haben auf die Differenzen zwischen Policy-Diffusion und Policy-Transfer hingewiesen (James/Lodge 2003; Braun/Gilardi 2006; Marsh/Sharman 2009). Diese Differenzen führen zu Hindernissen im Vergleich und in der Erweiterung von Studien mit einer solchen Ausrichtung. In den folgenden Abschnitten werden Aspekte thematisiert, welche in beiden Ansätzen von Relevanz sind und teils unterschiedlich, teils synonym verwendet werden.

3.5.1 Mechanismen

„How bounded does rationality have to be before learning becomes unreflective mimicry?“ (Marsh/Sharman 2009: 272) Wie dieses Zitat zeigt, können die Mechanismen konzeptionell wie auch empirisch nur schwer voneinander getrennt werden. Ebenfalls können Mechanismen gleichzeitig auftreten und sich über die Zeit hinweg verändern. So wird oft angenommen, dass bei frühen Einführungen ein Lernprozess stattfindet, während Nachzügler oft nur noch imitieren, um in einem Vergleich nicht abzufallen (Finnemore/Sikkink 1998). Beachtet man die unterschiedlichen Ausgangspunkte, so ist anzunehmen, dass Mechanismen zu unterschiedlichen Zeitpunkten nicht dieselbe Wirkung entfalten. Weyland (2006: 59) beschreibt dies mit dem Beispiel des Feuers, das sich immer gleich entzündet (kausaler Mechanismus), sich je nach Voraussetzung und intervenierenden Faktoren jedoch unterschiedlich ausbreitet. Speziell mit quantitativen Studien sind diese Hindernisse nur schwer zu überwinden. Zudem gilt es zu beachten, dass es sich bei den zentralen Akteuren im Policy-Prozess in der Regel um individuelle Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger handelt. In den meisten Diffusionsstudien werden durch die hohe Anzahl von Akteuren aus forschungsökonomischen Gründen die Gliedstaaten als einheitlich handelnde Akteure untersucht. Die Vor- und Nachteile dieses Vorgehens werden kaum thematisiert. So bleibt in diesen Untersuchungen oft unklar, wer oder welche Ebene einem Mechanismus unterliegt.

3.5.2 Die Einführung

Die abhängige Variable in den quantitativen Diffusionsstudien ist gängigerweise dichotom und repräsentiert die Einführung respektive Nichteinführung einer Policy. Eine Einführung erfolgt diesem Verständnis nach vollständig oder gar nicht. Ein Akteur kann von einem anderen lernen aber als Konsequenz eine Policy auch nicht einführen. Eine Einführung kann

jedoch auch in anderer Form oder partiell von statten gehen. Eine qualitative Vorgehensweise ermöglicht die Erhebung dieses komplexeren Konstrukts der Einführung. Die Generalisierbarkeit konkreter Erkenntnisse gestaltet sich durch die in diesem Vorgehen tiefe Anzahl von Fällen oftmals als problematisch. Obwohl die Untersuchung von Nicht-Transfers oder partiellen Transfers verschiedentlich empfohlen wird (Dolowitz/Marsh 2000; Marsh/Sharman 2009), sind diese Konzepte in der Literatur kaum angesprochen oder näher untersucht worden. Vermehrt wird seit neuerer Zeit in Studien von Transfers aber auch der Diffusion die Komponente des Erfolgs im Rahmen von Einführungen einer Policy einbezogen.

3.5.3 *Structure und Agency*

Im Vergleich zu Konvergenzstudien, welche in der Regel das Ergebnis eines Prozesses fokussieren, richten sich Transfer- wie auch Diffusionsuntersuchungen analytisch auf die Prozesse aus. Diese beiden Ansätze teilen im speziellen auch die Annahme, dass zwischen den Akteuren respektive den sozialen Systemen, wo Innovationen weitergetragen werden, eine gewisse Interdependenz besteht.

Die Unterschiede zwischen Policy-Transfer und Policy-Diffusion verdeutlichen sich im Rahmen von Structure und Agency. Structure verweist auf den Kontext respektive die materiellen Gegebenheiten, die den Handlungsspielraum von Akteuren definieren. Im Gegensatz dazu bezieht sich Agency auf die eigenen Handlungsmöglichkeiten von Individuen oder Gruppen, um das eigene Umfeld zu gestalten (McAnulla 2002: 271). Die grundlegende Frage in diesem Gebiet betrifft die Möglichkeiten von Akteuren, ihr Schicksal gegenüber den extern gegebenen Strukturen selbst zu gestalten.

Die Ausrichtung der beiden Konzepte unterscheidet sich im Fokus der Analysen. Das Konzept der Policy-Diffusion hat zum Ziel, die Ausbreitung einer Innovation über die Zeit hinweg aufzuzeigen und die Kanäle wie auch die zugrunde liegenden Mechanismen zu eruieren. Im Vergleich dazu richtet sich das Konzept der Policy-Transfers auf die spezifischen Prozesse des Imports oder Exports, ihre Inhalte, Ergebnisse und Mechanismen aus (Lütz 2007: 134). Folglich stehen Untersuchungen im Rahmen der Diffusion eher in der Tradition von Structure, während sich Transferstudien eher mit Aspekten von Agency beschäftigen. Rose (1991) geht soweit, dass er der Diffusionsforschung praktischen jeden Zusammenhang mit Prozessen abspricht, da meist nur die endgültige Einführung thematisiert wird. Die Rekonstruktion von

Prozessen ist anhand eines quantitativen Designs in der Tat sehr komplex. Ungemein schwerer wird eine solche Rekonstruktion, wenn Abläufe in den einzelnen Untersuchungseinheiten unterschiedlich sind. Seit jedoch Diffusionsforscher verstärkt Wert darauf legen, die Mechanismen hinter den Mustern zu erkennen, wird dieser Aspekt auch mit quantitativen Methoden angegangen. Transferstudien räumen der Relevanz von Strukturen hingegen eine gewisse Bedeutung ein, scheitern jedoch oft daran, solche Aspekte adäquat in den Untersuchungen abzubilden (Marsh/Sharman 2009).

Im Sinne von Process-tracing produzieren Transferanalysen ein detailliertes Verständnis über den Prozess, der einem Transfer zugrunde liegt. Die meisten Diffusionsstudien folgen dem Konzept des Pattern-findings (Lee/Strang 2006: 886), um generalisierbare Aussagen auf die Frage „was führt zu Diffusion“ aufzustellen. Da Transferanalysen in der Regel mit einzelnen Fällen arbeiten, ist der Grad an Generalisierbarkeit der Ergebnisse tief. Marsh und Sherman (2009: 278) schliessen daraus: *„We need to establish patterns, but we also need to explain them“*. In der Forschung herrscht wenig Bestreben, diese beiden Ansätze zu kombinieren (Newmark 2002; Braun/Gilardi 2006; Marsh/Sharman 2009). Marsh and Sharman (2009) thematisieren die Probleme und identifizieren gemeinsame Herausforderungen. Die Autoren zeigen jedoch keine Möglichkeit auf, wie eine Synthese der beiden Ansätze aussehen könnte. Eine Ausnahme in diesem Feld schafft Weyland (2006) mit seinem qualitativen Vorgehen und einem Fallstudienvergleich über Rentenreformen in Lateinamerika. Mit der gezielten Auswahl von sechs lateinamerikanischen Ländern betont der Autor die Gemeinsamkeiten im Diffusionsprozess. Mit dieser auf Fallstudien basierten Vorgehensweise zeigt der Autor, weshalb Staaten konkrete Politiken übernommen haben, aber auch weshalb die importierten Modelle modifiziert wurden. Der Fallstudienvergleich lässt einerseits vertiefte Schlüsse über die Mechanismen hinter den Einführungen ziehen und ermöglicht andererseits zumindest begrenzte Aussagen über das Diffusionsmuster.

Im nächsten Kapitel werden das theoretische und das methodische Vorgehen erläutert. Die Untersuchung wird in zwei Schritten angegangen. Während der erste Teil im Lichte der Diffusion den Fokus auf das Bild der Ausbreitung richtet, werden mit dem zweiten Teil in einem Vergleich die konkreten Prozesse ins Zentrum gerückt. Auf diese Weise können die Vorteile beider Herangehensweisen genutzt werden, um die Fragestellung möglichst breit anzugehen.

4 Theoretische Grundlagen und methodisches Vorgehen

4.1 Thematische Abgrenzung und Konkretisierung der Fragestellung

Im Rahmen der schweizerischen Energiepolitik sind hauptsächlich die Kantone für die rationelle Nutzung von Energie und den Gebrauch von erneuerbaren Energien im Gebäudesektor zuständig (vgl. Kapitel 2.4.1). Ihnen steht frei, wie sie die offen formulierten Aufgaben des Energiegesetzes des Bundes erfüllen wollen. Verschiedene Instrumente stehen ihnen dabei zur Verfügung: diese reichen von regulativen Vorschriften über Informationen bis hin zu fiskalischen Instrumenten. Für die Untersuchung bietet sich die Schweiz mit 26 kantonalen Gesetzgebungen und bis zu 26 unterschiedlichen Vollzugsstrategien als Grosslabor für eine vergleichende Analyse an. Die Kantone mit ihren verschiedenen politischen Kulturen, unterschiedlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen und eigenen institutionellen Gefügen bieten laut Vatter und Wälti (2003: 3) eine Voraussetzung, über die nur wenige andere Länder verfügen. Die heterogenen Untersuchungseinheiten sind in eine konstante Grunddimension eingebettet, wie sie auch im Nationalstaatenvergleich kaum vorkommen.

Der Fokus dieser Untersuchung ist auf verschiedene energiepolitische Massnahmen im Gebäudebereich gerichtet, eines der Hauptbetätigungsfelder der Kantone in deren Energiepolitik. Um die zentrale Fragestellung dieses Projektes anzugehen, wird anhand zwei sich unterscheidenden Vorgehensweisen ein komplettes Bild der Politikgestaltung in der kantonalen Energiepolitik erarbeitet. Dabei werden die Vorteile der Ansätze beider Schulen genutzt (vgl. Kapitel 3.5).

Als erstes gilt es die Frage anzugehen, weshalb die Kantone energiepolitische Massnahmen im Gebäudebereich einführen. Auf diese Weise werden die Diffusion von Massnahmen zwischen den Kantonen und der Einfluss verschiedener Kanäle erörtert. Das Augenmerk wird auf verschiedene Koordinationsformen des schweizerischen Föderalismus gerichtet, um deren Einfluss auf Diffusionsprozesse aufzuzeigen. Theoretische Annahmen dienen als Ausgangspunkt zur Formulierung von Hypothesen. Durch den Einbezug von Massnahmen mit unterschiedlichen Charakteristiken können in einem zweiten Schritt die Differenzen in der Wirkung verschiedener Kanäle untersucht werden. Aufbauend auf den Resultaten des ersten Teils wird auf die Frage eingegangen, wie sich die Prozesse hinter den Transfers von ener-

giepolitischen Innovationen erklären lassen. Mit der Rekonstruktion von konkreten Transfers werden die zentralen Institutionen, die Prozesse und die unterschiedlichen Typen von Transfers untersucht. Der Vergleich der verschiedenen Transfers ermöglicht die Erklärung von Gemeinsamkeiten. Der Vorteil dieses Vorgehens liegt darin, dass auch die Fälle erklärt werden können, in denen kein Transfer oder nur ein Teiltransfer stattgefunden hat.

Policy kann sehr breit gefasst als Inhalt der Politik verstanden werden (im vorliegenden Fall „Energiepolitik“), auf die mit Programmen und Massnahmen reagiert wird. Es handelt sich dabei folglich um unterschiedliche Ebenen der Abstraktion (Howlett 2009: 74-75). In der Diffusions- und auch der Transfer-Literatur wird in der Regel der Begriff Policy verwendet. Im weiteren Verlauf dieser Untersuchung wird im Rahmen von Diffusion und Transfer von Massnahmen gesprochen, da es sich bei der Auswahl eher um Detailziele und Steuerungsprinzipien handelt.

Die Thematik wird in einem zweistufigen Verfahren angegangen, indem einerseits mit einer Vollerhebung und andererseits anhand einer Auswahl von Fällen, die qualitativ untersucht werden. Die Vorgehensweisen dieser beiden Teile werden in den nächsten Abschnitten konkretisiert. Anschliessend werden die Auswahl der Massnahmen und die Methodik erörtert.

4.2 Diffusion

Im quantitativ ausgerichteten Teil der Untersuchung wird die grundsätzliche Frage verfolgt, aufgrund welcher interner Determinanten und/oder Faktoren der Diffusion die Schweizer Kantone energiepolitische Innovationen im Gebäudebereich einführen. Zudem gilt es den Einfluss der Institutionen zu erklären. Die Einflüsse von internen Determinanten wie auch der Diffusion werden in diesem Untersuchungsteil in einem Modell vereint. Berry und Berry (2007: 237) stellen ein Modell der Politikübernahme durch föderative Einheiten auf, in dem beide Aspekte integriert werden:

$$\text{Einführung}_{i,t} = f(\text{Motivation}_{i,t}, \text{Ressourcen}_{i,t}, \text{Weitere Policies}_{i,t}, \text{Externe Effekte}_{i,t})$$

Die Einführung wird als Funktion aus Motivation, Ressourcen, weiteren Policies und externen Effekten dargestellt. Die ersten drei Faktoren stellen interne Determinanten dar,

während die unterschiedlichen Arten von Diffusion als externe Effekte bezeichnet werden. Mit „Motivation“ werden jene Faktoren umschrieben, welche die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in einem Kanton hinsichtlich einer neuen Policy beeinflussen. Mit „Ressourcen“ werden diejenigen Faktoren verstanden, die in einem Kanton die Einführung einer Policy unterstützen und ermöglichen, Hindernisse zu überwinden. Die Präsenz oder Abwesenheit von „weiteren Policies“ in einem Kanton kann die Einführung einer Policy zusätzlich unterstützen oder behindern. Mit externen Einflüssen wird das Innovationsverhalten anderer Kantone zum Zeitpunkt t verstanden. Auch wenn das Interesse auf der Diffusion liegt, so ist der Einbezug der internen Determinanten trotzdem von zentraler Bedeutung, damit die Bedeutung der Diffusion nicht unter- oder überschätzt wird.

4.2.1 Hypothesen

Der Prozess der Policy-Diffusion kann durch verschiedene Institutionen wie „policy networks“, „epistemic communities“ oder „knowledge-based groups“ gefördert werden (vgl. Kapitel 3.3). Theoretisch wägen Akteure den Wirkungsgrad und den Erfolg von Massnahmen anhand von Referenzen ab. In Institutionen entstandene Normen können sich so auswirken, dass Akteure diese Plattformen und Kanäle für die strategische Abwägung nutzen. Eine starke Sozialisierung durch Institutionen kann aber auch in der Hinsicht wirken, dass Massnahmen aus weniger rationalen Gründen übernommen werden.¹⁶ Je nach Ausgestaltung der Institution und dem Grad der Koppelung können Mechanismen wie Lernen, Nachahmung, Druck aber auch kompetitive Interdependenz zum Tragen kommen.

Verschiedene Institutionen spielen im föderalistischen System der Schweiz eine zentrale Rolle. Um den Aspekt der Diffusion zwischen den Kantonen zu untersuchen, gilt es im Rahmen der externen Effekte, speziell die horizontal ausgerichteten Institutionen detaillierter in Betracht zu ziehen (vgl. Kapitel 2.3.3).

Im Gebäudeenergiebereich geht es für die Kantone weniger um das Erbringen von Dienstleistungen als um den Erlass von Regulierungen. Dabei stehen Institutionen der Koordination zwischen den Kantonen (Exekutive und Verwaltung) auf nationaler und zwischen den Expertinnen und Experten der Verwaltung auf regionaler Ebene im Zentrum des Interesses. Der

¹⁶ Zur Sozialisierung in Institutionen siehe auch Kapitel 3.2.1.

oft angesprochene Wettbewerb zwischen den Gebietseinheiten, der in verschiedenen Politikfeldern zur Diffusion von Policies führen kann (siehe z.B. Boehmke/Witmer 2004; Dobbin et al. 2007), kommt laut Expertinnen und Experten der Gebäudeenergiepolitik kaum zum tragen. Ob im horizontalen Föderalismus die Parteizugehörigkeit der verantwortlichen Politikerinnen und Politiker im Rahmen der Diffusion eine Rolle zukommt, wird ebenfalls in der Untersuchung mit einbezogen. Daneben soll der Einfluss von möglichem Austausch zwischen den Kantonen mit demselben Vollzugssystem getestet werden.

4.2.1.1 Interne Determinanten

Die einschlägige Literatur thematisiert verschiedene interne Determinanten, die sich unterschiedlich auf das Verhalten der Kantone auswirken können. Die Quellen setzen sich aus der Literatur zur Diffusion von staatlichen Policies im System der Vereinigten Staaten und von kantonalen Policies im schweizerischen Föderalismus zusammen. Zudem fließt die Literatur zu energiepolitischen Innovationen mit ein. Sowohl die institutionelle als auch die politisch-strategische Dimension findet dabei Beachtung. Die Erklärungsfaktoren der Determinanten werden den drei Bereichen „Motivation“, „Ressourcen“ und „Weitere Policies“ zugeteilt, wie sie das oben erwähnte Modell von Berry und Berry (2007) verwendet.

Als erstes werden vier Faktoren der „Motivation“ erläutert. Die Einführung einer Massnahme hängt nach verschiedenen Erkenntnissen stark von den ideologischen Präferenzen in einer Gebietseinheit ab. Für die ideologische Ausrichtung in einer Gebietseinheit stehen in der Regel die Parteien. Aufgrund von Parteientheorien kann angenommen werden, dass die parteiliche Komposition des Parlaments oder der Regierung ein bedeutender Faktor für die Policy-Wahl und den Policy-Output darstellt (Lovinfosse 2008: 54). Verschiedentlich werden auch Interessengruppen für die Einführung oder Nicht-Einführung ins Zentrum gerückt. So hat sich beispielsweise bei der Einführung von Lotterien in den US-Bundesstaaten die Präsenz von fundamentalen religiösen Gruppen als hinderlich erwiesen (Berry/Berry 1990). Godwin und Schroedel (2000) belegen den Einfluss von Interessengruppen auf lokale Waffengesetze. Im Bereich der Energiepolitik kristallisieren sich nach Kriesi und Jegen (2000) in der Schweiz zwei Gruppen heraus: einerseits die Pro-Wachstums- und andererseits die Pro-Ökologie-Koalition. Befürworterinnen und Befürworter im Bereich von energiesparenden Massnahmen stammen eher aus dem linken Lager, während beispielsweise der Ausbau der Kernenergie eher von rechter Seite gefördert wird (Linder 1987). Politikerinnen und Politiker

aus dem bürgerlichen Lager werden in der Regel der Pro-Wachstums-Koalition zugerechnet. Die Linke tendiert hingegen zur ökologischen Koalition (Kriesi/Jegen 2001: 255-258). Im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz nimmt die Pro-Ökologie-Koalition in der Regel die führende Rolle ein. Daraus lässt sich die erste Hypothese ableiten.

H 1.1 Je stärker linke Parteien in einem Kanton vertreten sind, desto eher werden Massnahmen im Bereich von Energieeffizienz eingeführt.

Die Wahlunsicherheit der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger stellt eine zweite interne Determinante dar. So kann eine neue Massnahme für eine Wiederwahl förderlich oder aber hinderlich sein. Die Einführung von Massnahmen, die zusätzliche Kosten für Politikerinnen und Politiker verursachen können, werden in Wahljahren eher vermieden (Berry/Berry 1990; Mintrom 1997). Berry und Berry (1994) zeigen, dass die Einführung neuer Steuern eher in Jahren stattfinden, die weit von den nächsten Wahlen entfernt liegen. Das Risiko nicht wieder gewählt zu werden, kann auf diese Weise minimiert werden. Die Übernahme drogenpolitischer Massnahmen in den Schweizer Kantonen, so zeigen Kübler und Widmer (2007), fand eher in den Jahren von Parlamentswahlen statt. Da im Rahmen neuer Massnahmen in der Gebäudeenergiepolitik höhere Kosten für Hauseigentümer erwartet werden, lassen sich Einführungen weniger in Wahljahren erwarten.

H 1.2 Wahlunsicherheit hindert die Bereitschaft, energiepolitische Massnahmen in Wahljahren einzuführen.

Problemdruck entsteht oft durch die Veränderung wesentlicher Rahmenbedingungen, die selbst nicht direkt beeinflusst werden können. Im Energiebereich ist eine solche Grösse beispielsweise der Energiepreis. Viele externe Faktoren wirken sich auf die Höhe des Preises aus. Aebischer et al. (1993: 12) zeigen, dass die Höhe des Ölpreises einen Einfluss auf die Suche der Entscheidungsträgerinnen und –träger nach alternativen Möglichkeiten hat. Solche externen Veränderungen erhöhen den Druck auf die Politiker und haben eine unterstützende Wirkung zur Einführung von Massnahmen.

H 1.3 Je höher der Energiepreis, desto eher werden energiepolitische Massnahmen eingeführt.

Ebenfalls wird erwartet, dass in Kantonen, in welchen kältere klimatische Bedingungen herrschen, eine grössere Motivation zur Einführung von energiesparenden Massnahmen vorhanden ist.

H 1.4 Je kälter die klimatischen Bedingungen in einem Kanton, desto eher werden energiepolitische Massnahmen eingeführt.

Verschiedentlich konnte nachgewiesen werden, dass die Verfügbarkeit von „Ressourcen“ ein zentraler Aspekt für die Einführung von Massnahmen darstellt. In diesem Rahmen werden zwei Hypothesen konkretisiert. Bereits Schumpeter (2006) argumentierte, dass verfügbare Ressourcen in Organisationen den Weg für Innovationen ebnen. Wie bei Organisationen wird synonym auch bei Gliedstaaten angenommen, dass verfügbare Ressourcen (finanziell wie auch personell) zu einer Erhöhung der Innovationswahrscheinlichkeit führen (Berry/Berry 2007: 238). Dieser Zusammenhang konnte verschiedentlich auch in Diffusionsstudien aufgezeigt werden (siehe u.a. Mohr 1969; Walker 1969; Daley/Garand 2005).

H 1.5 Je mehr Ressourcen in einem Kanton vorhanden sind, desto eher werden energiepolitische Massnahmen eingeführt.

Eine spezifische Rolle kommt der zuständigen Verwaltungsstelle zu. Da Gesetze und Verordnungen von der Verwaltung ausgearbeitet und oftmals auch vollzogen werden, ist eine solide finanzielle respektive personelle Ausstattung für die Politikgestaltung von Relevanz. Folglich wird ein positiver Zusammenhang zwischen den Ressourcen der Verwaltungsstelle und der Einführung einer Massnahme erwartet.

H 1.6 Je mehr Ressourcen in der zuständigen Verwaltungsstelle eines Kantons vorhanden sind, desto eher werden energiepolitische Massnahmen eingeführt.

Das Modell nimmt an, dass sich Einführungen respektive Nichteinführungen von „weiteren Policies“ auf die Wahrscheinlichkeit einer Einführung auswirken können. Berry und Berry (2007: 238) schlagen vor, die Präsenz oder die Absenz solcher Policies in einem Set von Dummy-Variablen aufzunehmen. Mit der vorliegenden Untersuchung werden zwei Policies genauer beleuchtet. Wenn sich ein Kanton im Rahmen der eigenen Bauten höheren Standards verschreibt, so wird im vorliegenden Kontext postuliert, dass Planende über das nötige Know-how für eine Umsetzung in den weiteren Gebäuden verfügen.

H 1.7 Energiepolitische Massnahmen werden eher eingeführt, wenn ein Kanton bei eigenen Bauten höhere Standards anwendet.

Ganz allgemein, so lässt sich annehmen, finden Massnahmen eher Eingang in die Gesetzgebung, wenn ein neues Gesetz/eine neue Verordnung oder eine grundsätzliche Überarbeitung derselben stattfindet. Der Aufwand und das politische Risiko ist einiges grösser, wenn die Gesetzgebung speziell angepasst werden muss.

H 1.8 Energiepolitische Massnahmen werden eher eingeführt, wenn in einem Kanton eine neue oder überarbeitete Energiegesetzgebung erlassen wird.

4.2.1.2 Diffusionskanäle

Wie bereits ausführlich in Kapitel 3.2 diskutiert, wurden in der Literatur der Policy-Diffusion verschiedene Modelle entwickelt, die auf unterschiedlichen Kanälen und Einflüssen basieren.

Eine grosse Anzahl von Untersuchungen konnte belegen, dass sich Massnahmen über Gebietsgrenzen hinweg ausbreiten. Die theoretische Begründung für eine solche Diffusion bleibt jedoch oft sehr vage. Neuere Studien thematisieren vermehrt regionale und auf Austausch basierende Netzwerke die zu Diffusion führen (Mooney/Lee 1995; Benz/Fürst 2002). Berry und Berry (2007: 229) bezeichnen geographisch abgegrenzte Organisationen oder Institutionen als sogenannte „fixed regions“. Spezielle Beachtung gilt es dabei der Abgrenzung der Regionen zu schenken, da relevante Akteure ausgelassen oder falsch eingebunden werden können. In der Schweiz können beispielsweise regionale Konferenzen als „fixed regions“ betitelt werden (Füglister 2011; Strebel 2011a).

H 2.1 Die Wahrscheinlichkeit der Einführung einer energiepolitischen Massnahme steigt mit dem Anteil der Kantone in einer regionalen Institution, welche diese Massnahme bereits eingeführt haben. (Regionale Diffusion)

Werden Einführungen von Policies in einem Kurvendiagramm dargestellt, zeigt sich oftmals das Bild einer S-Kurve (vgl. auch Kapitel 3.2). Zuerst steigt die Rate, um nach Eintreten von Sättigungseffekten wieder abzuflachen (Berry/Berry 2007). Der Diffusionsprozess in einem ganzen Land kann nicht anhand eines regionalen Modells erklärt werden, da die Massnahmen über die Regionen hinaus wirken. Im Falle der vorliegenden Untersuchung kann jedoch angenommen werden, dass die Massnahmen von den Kantonen vermehrt eingeführt wer-

den, nachdem diese sich auf neue kantonsübergreifenden Richtlinien einigen konnten, in welchen diese Massnahmen festgehalten sind. Solche Richtlinien, die für die einzelnen Kantone keine bindende Wirkung haben, werden von den kantonalen Exekutiven und den Verwaltungen mitgestaltet. Die Inhalte basieren in der Regel auf Erfahrungen aus verschiedenen Kantonen. Aus diesem Grund kann angenommen werden, dass die Massnahmen in einem Kanton grundsätzlich umsetzbar sind. Ein solches Vorgehen kann Druck auf jene Kantone ausüben, welche die Massnahmen nicht einführen. Eine Einführung steht aufgrund der kantonalen Souveränität jedoch jedem Kanton frei.

H 2.2 Nach der Einführung von allgemein anerkannten Richtlinien führen Kantone vermehrt Massnahmen ein, welche diesen Richtlinien entsprechen. (Diffusion über die MuKE)

Die Entscheidung, vom Status quo abzuweichen, ist oft von politischer Unsicherheit über die exakte ideologische Ausrichtung einer Massnahme und die Wirkung für die eigene Gebietskörperschaft geprägt. Um diese Unsicherheit zu überbrücken wird postuliert, dass sich Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger durch einen Lern- oder Imitationsprozess an den Entscheiden anderer Akteure orientieren, die ähnliche ideologische Muster aufweisen (Martin 2001; Grossback et al. 2004; Gilardi 2010). Ideologische Orientierung kann beispielsweise durch die Beobachtung des Verhaltens anderer Kantone mit derselben politischen Ausrichtung erfolgen.

H 2.3 Die Wahrscheinlichkeit der Einführung einer energiepolitischen Massnahme steigt mit dem Anteil ideologisch ähnlich ausgerichteter Kantone, welche die Massnahme bereits eingeführt haben. (Ideologische Diffusion)

Verschiedene Untersuchungen haben aufgezeigt, dass sich Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger nicht nur an den Handlungen von ideologisch ähnlich ausgerichteten oder benachbarten Gebietseinheiten orientieren, sondern auch an jenen Gebietseinheiten die ähnliche Strukturen aufweisen. Ähnliche Strukturen können beispielsweise in demographischer (Volden 2006) oder fiskalischer (Simmons et al. 2006) Hinsicht verstanden werden. Betrachtet man die kantonale Energiepolitik so fällt auf, dass Massnahmen in unterschiedlicher Weise vollzogen werden. Entweder sind die Kantone oder die Gemeinden für die Umsetzung verantwortlich. Da bei technischen Massnahmen der Vollzug oftmals hohe Komple-

xität aufweist, ist anzunehmen, dass eine Orientierung an den Kantonen mit demselben Vollzugssystem stattfindet.

H 2.4 Die Wahrscheinlichkeit der Einführung einer energiepolitischen Massnahme steigt mit dem Anteil der Kantone mit demselben Vollzugssystem, welche diese Massnahme bereits eingeführt haben. (Strukturelle Diffusion)

4.2.1.3 Diffusion spezifischer Massnahmen

Die Diffusion muss in einem Politikfeld nicht immer dasselbe Muster annehmen. Wenn sich mehrere Massnahmen ausbreiten, so findet eine Diffusion nicht zwingend über dieselben Kanäle statt. Nach Rogers (2003: 221) können unterschiedliche Attribute einer Massnahme einen Einfluss auf die Diffusionsgeschwindigkeit ausüben. Speziell wirken nach diesem Autor die fünf Attribute „relativer Vorteil“, „Kompatibilität“, „Komplexität“, „Erprobbarkeit“ und „Beobachtbarkeit“. Diese Typologie wird auch von Makse und Volden (2011) aufgegriffen und anhand von Massnahmen der Strafjustiz in den US-Bundesstaaten getestet. Werden mehrere Massnahmen untersucht, so ist anzunehmen, dass sich aufgrund der unterschiedlichen Attribute verschiedene Diffusionsmuster zeigen. Dies fand in der Diffusionsforschung bis anhin kaum Beachtung. In der vorliegenden Untersuchung werden die vier Charakteristiken grenzübergreifende Auswirkung, Kompatibilität, politische Brisanz und Auswirkung auf den Vollzug näher betrachtet.

Problemstrukturen stimmen, auf internationaler wie auch auf subnationaler Ebene, immer weniger mit den territorial gebundenen Entscheidungsstrukturen überein (Serdült/Schenkel 2006). Massnahmen die in einer Gebietseinheit eingeführt wurden, können sich aufgrund von entstehendem Koordinationsdruck in unterschiedliche Weise auf andere Gebietseinheiten in derselben Region auswirken.

H 3.1 Je stärker eine Massnahme grenzübergreifende Koordination verlangt, desto stärker ist der Einfluss der regionalen Netzwerke auf die Diffusion.

Kompatibilität ist der Grad, mit welchem eine Massnahme mit den bestehenden Werten und früheren Erfahrungen konsistent ist. Eine kompatible Idee bringt weniger Unklarheiten für Adoptierende mit und passt demnach besser zur bestehenden Situation (Rogers 2003: 240). In der Folge kann auch das politische Risiko besser abgeschätzt werden. Es ist anzunehmen,

dass in Fällen in denen bestehende Standards angepasst werden, Fachspezialistinnen und Fachspezialisten eine wichtigere Rolle spielen als die politisch Verantwortlichen.

H 3.2 Je kompatibler eine Massnahme, desto stärker ist der Einfluss der Verwaltungsnetzwerke auf die Diffusion.

Massnahmen können von unterschiedlicher politischer Brisanz sein. Es wird davon ausgegangen, dass Massnahmen die mit der bestehenden Gesetzgebung oder den allgemeinen Verständnis nach kompatibel sind, parteipolitisch weniger ins Zentrum der Diskussion rücken. Massnahmen von geringer politischer Brisanz werden in der Regel in der Verwaltung behandelt, während sich bei politisch brisanteren Ideen die Exekutive in der Regel selbst aktiv beteiligt. In der Folge wird postuliert, dass unterschiedliche Kanäle für verschieden brisante Massnahmen von Relevanz sind. Dabei wird die Legitimität (H 3.3) wie auch das ideologische Kalkül (H 3.4) betrachtet.

H 3.3 Je politisch brisanter eine Massnahme, desto stärker breitet sie sich nach einem Konsens der kantonalen Exekutiven aus.

H 3.4 Je politisch brisanter eine Massnahme, desto stärker ist der Einfluss der ideologischen Referenzen auf die Diffusion.

Der Austausch über spezifische Kanäle kann sich auf die Diffusion konkreter Massnahmen auswirken. Hypothese 2.4 postuliert, dass sich Massnahmen über ein Netzwerk der Kantone mit demselben Vollzugsmuster ausbreiten. Davon kann abgeleitet werden, dass dies speziell bei den Massnahmen die inhaltlich das Vollzugswesen tangieren, der Fall sein wird.

H 3.5 Massnahmen die den Vollzug betreffen breiten sich stärker über das Vollzugsnetzwerk aus. Für die andern Massnahmen ist das Vollzugsnetzwerk weniger von Bedeutung.

Neben den Einflüssen von verschiedenen Kanälen werden in diesem Zusammenhang ebenfalls die internen Determinanten und ihre unterschiedliche Wirkung auf die Einführung einzelner Massnahmen betrachtet. Hypothese 1.1 postuliert den Einfluss linker Parteien auf die Einführung energiesparender Massnahmen im Gebäudebereich. Die Varianz der politischen Bedeutung der Massnahmen lässt erwarten, dass die parteipolitische Konstellation speziell bei brisanten Themen zum Tragen kommt.

H 3.6 Politisch brisante Massnahmen werden eher in links orientierten Kantonen eingeführt. Für die anderen Massnahmen ist die politische Ausrichtung nicht von Relevanz.

Aus demselben Grund wird zudem postuliert, dass speziell diese Massnahmen weniger oft in Wahljahren eingeführt werden (vgl. dazu H 1.2).

H 3.7 Politisch brisante Massnahmen werden weniger oft in Wahljahren eingeführt. Auf die Einführung der anderen Massnahmen haben bevorstehende Wahlen keinen Einfluss.

Hypothese 1.4 thematisiert den Einfluss der zuständigen Verwaltungsstelle. Die Argumentation, dass Massnahmen eher in Kantonen mit ressourcenstarken Verwaltungsstellen eingeführt werden, lässt sich bei der Betrachtung spezifischer Massnahmen noch zuspitzen. So wird speziell bei den Massnahmen die zusätzlichen Aufwand verursachen, einen Einfluss der Grösse der zuständigen Verwaltungsstelle erwartet.

H 3.8 Je Grösse die zuständige Verwaltungsstelle, desto eher werden Massnahmen eingeführt, die zusätzlichen Aufwand verursachen.

4.3 Transfer

Nach der Erläuterung des quantitativen Vorgehens geht es in diesem zweiten Teil darum, die Konzepte für die Untersuchung von Transferprozessen im schweizerischen Föderalismus einzugrenzen (vgl. dazu Kapitel 2.3.1). Mit diesem Untersuchungsteil sollen in Anlehnung an die Literatur der Nutzung von Evaluationen und Forschungsergebnissen die unterschiedlichen Transfertypen einbezogen werden. Zudem soll in einem zweiten Bereich der Prozess aufgezeigt und analysiert werden. Während die Diffusionsanalyse einer ergebnisorientierten Vorgehensweise folgt, gilt es den zweiten Teil, wie in Transferuntersuchungen üblich, prozessorientiert anzugehen. Der einzelne Transferprozess dient dabei als Untersuchungseinheit. Obwohl der Beschrieb der Prozesse in den Fallstudien in Kapitel 6 die Handlung einzelner Akteure aufzeigt, werden anschliessend Aussagen auf der Meso-Ebene, also auf der Ebene des Prozesses getroffen. Die Rolle der Akteure findet am Rande ebenfalls Beachtung.

Als erstes wird der Transfergegenstand theoretisch abgegrenzt. Dabei ist zentral, ob ein Transfer stattgefunden hat und von welcher Art dieser ist. Ebenfalls werden Nicht-Transfers

in diese Konzeptualisierung einbezogen. Darauf folgend werden die möglichen Prozesse, die hinter den Transfers stehen, ins Zentrum gerückt. Dabei gilt es einen speziellen Fokus auf die Institutionen zu richten, die Transferprozesse unterstützen oder auslösen.

4.3.1 Welche Transfers finden statt?

Die Diffusion von verschiedenen Massnahmen wird in Kapitel 5 aufgezeigt. Das Defizit vieler solcher Untersuchungen liegt darin, dass nur Einführungen von Massnahmen in den Datensätzen aufgenommen werden, die klar erkennbar sind. Die abhängige Variable hat demzufolge in der Regel eine dichotome Ausprägung (Einführung/Nicht-Einführung). Neben den Transfers von Policies werden in der Forschung zwar auch weitere Objekte wie Institutionen, Verhaltensweisen, Ideen, Ideologien und negative Erkenntnisse erwähnt, jedoch kaum systematisch untersucht (Stone 1999). In der Typologie von Dolowitz und Marsh (2000: 12) reichen die Transfergegenstände von Policies über Programme bis hin zu negativen Erkenntnissen. Werden Massnahmen nur zu einem gewissen Grad oder in komplett anderer Form, aber mit der gleichen grundlegenden Idee eingeführt, so kann dies anhand einer quantitativen Vorgehensweise kaum erfasst werden (siehe dazu auch Dolowitz und Marsh, 2000: 13-17). Auch in Transferstudien fanden Nicht-Transfers bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum Beachtung (Marsh/Sharman 2009).

Ein Transferprozess kann nach Rose (1993: 30) die Formen Kopie, Adaption, Hybridbildung, Synthese oder Inspiration annehmen. Mit diesem Ansatz soll die Frage beantwortet werden, auf welche Weise die gewonnen Erkenntnisse in einer Gebietseinheit aufgenommen werden. In der Regel wird in der Transfer- wie auch in der Diffusionsforschung von einem technischen Modell ausgegangen: „*A policymaker is not a theorist but a social engineer seeking knowledge instrumentally*“ (Rose 1991: 5). Dabei werden von Politikerinnen und Politiker oder Personen aus der Verwaltung Lösungen für bestehende Probleme ausgearbeitet. Die Erkenntnisse fliessen anschliessend in instrumenteller Weise in die Gesetzgebung ein. Die Annahme, dass Transfers ausschliesslich auf diese Weise genutzt werden, setzt rationales Verhalten der Akteurinnen und Akteure voraus.

Transfers können auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Ein Transfer auf individueller Ebene bedingt jedoch noch keinen Transfer auf der übergeordneten Ebene. Auch wenn individuelle Akteure beispielsweise voneinander lernen, folgt bei fehlenden institutionellen Lernkapazi-

täten kein Transfer auf der Ebene des Systems (Dolowitz 2009: 321). In der Analyse werden Transfers auf der Ebene der Kantone diskutiert. Die einzelnen Transferprozesse stellen die Untersuchungseinheit dar. Die Prozessanalyse bezieht die Rolle der Akteure trotzdem mit ein, da der Prozess nur auf diese Weise adäquat nachgezeichnet werden kann.

Transfers können wie erläutert hinsichtlich der Sichtbarkeit variieren, aber auch aufgrund der Faktizität. Faktizität wird als tatsächliche und nachweisbare Gegebenheit definiert. Bei einem faktischen Transfer ist nicht relevant, ob eine Massnahme wortwörtlich kopiert, oder nur eine Idee übernommen wird. In diesem Rahmen wird unter Faktizität der Tatbestand von einem wirklichen Transfer verstanden. Keine Faktizität herrscht vor, wenn ein Transfer nur auf dem Papier oder aber gar nicht stattgefunden hat. Diese beiden Aspekte lassen sich in einer Vierfeldertabelle wie folgt visualisieren:

Abbildung 4: Policy-Transfer Typen

		Sichtbarkeit	
		Nein	Ja
Faktizität	Nein	I Kein Transfer	II Symbolischer Transfer
	Ja	III Konzeptioneller Transfer	IV Instrumenteller Transfer

Bezieht man die Aspekte der Sichtbarkeit und der Faktizität in die Beurteilung mit ein, so öffnet sich das Spektrum und Transfers können differenzierter beurteilt werden. Um der Komplexität dieser Thematik gerecht zu werden und die Vierfeldertabelle zu komplettieren, wird auf die Arbeit von Autoren aus dem Bereich der Evaluation und der Wissenschaftsnutzung zurückgegriffen (vgl. Weiss 1977; Patton 1997; Vedung 1997; Weiss et al. 2005). Nutzung (engl. utilization oder use), als wertfreier Begriff, darf dabei nicht mit Nützlichkeit (utility) oder Nutzen (benefit) verwechselt werden. Gängigerweise werden meist die Typen der instrumentellen, symbolischen und konzeptionellen Nutzung unterschieden (Weiss et al.

2005). Angelehnt an die Konzepte der Nutzung von wissenschaftlichen Expertisen (Weiss 1979; Amara et al. 2004) respektive von Evaluationen (Vedung 1997) wird diese Typologie im Folgenden auf Policy-Transfers übertragen.

4.3.1.1 Instrumenteller Transfer

Kenntnisse aus anderen Gebietseinheiten werden als Mittel in zielorientierten Problemlösungsprozessen verwendet. Auf die Existenz eines Problems, bei dem Wissen oder Informationen fehlen, um selbst Lösungen zu generieren, wird mit Lösungen aus andern Gebietseinheiten reagiert (basierend auf Weiss 1979). Bei der Verwendung von Wissen aus der Forschung gilt dieses problemzentrierte Vorgehen im Politikgestaltungsprozess als das idealtypische Modell (Weiss 1979: 428). Grundsätzlich wird von einem rationalen Organisationsmodell und der Auswahl der effizientesten Mittel ausgegangen, wie idealtypischerweise von „Evidence-Based Policy Making“ angenommen (vgl. Kapitel 3.2.2). Ein instrumenteller Transfer setzt aber kein Lernprozess voraus. Massnahmen können auch mit einer faktischen Absicht übernommen und in der Gesetzgebung festgeschrieben werden, ohne dass ein Lernprozess stattgefunden hat. Dies würde einer einfachen Kopie entsprechen. Instrumentelle Transfers sind folglich sichtbar wie auch faktisch und decken in der Abbildung 4 das Feld IV ab.

In verschiedenen Situationen kann die Realität von diesem Typus abweichen. Policy-Transfers können zwar Einfluss ausüben, jedoch nicht zwingend in linearer und lösungsorientierter Hinsicht wie beim Typ des instrumentellen Transfers vorgesehen.

4.3.1.2 Symbolischer Transfer

Bei einem symbolischen Transfer steht die Einführung und weniger die Umsetzung einer Massnahme im Zentrum. Die Bezeichnung basiert auf der Konzeption von „Symbolic uses of politics“ nach Edelman (1985). Für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sind weniger die Auswirkungen der Massnahme als die Symbolik von Relevanz. Wie beim Typ des instrumentellen Transfers ist auch ein symbolischer Transfer in der Gesetzgebung sichtbar. Basierend auf diesem Typ kann ein Transfer folglich Legitimität in verschiedener Hinsicht schaffen. Auf diese Weise wird beispielsweise eine bereits bestehende Praxis festgeschrieben. Ebenfalls kann eine Massnahme im Wissen eingeführt werden, dass sie niemanden betreffen wird, oder nicht umsetzbar ist. Dies kann sich zu einem späteren Zeit-

punkt auch ändern. Wichtig ist in diesem Rahmen jedoch der Zeitpunkt des Transfers. Grundsätzlich besteht kein zentrales Interesse, aus den Erfahrungen anderer zu lernen, um anstehende Probleme anzugehen. In andern Worten: der Transfer dient eher als ex-post Rationalisierung für bestehende Positionen, die auf verschiedenste andere Annahmen wie politischer Ideologie, Wahlhoffnungen, Koalitionszweckmässigkeiten oder persönlichen Interessen basieren können (Vedung 1997: 275). Die Faktizität eines solchen Transfers ist folglich nicht gegeben, was eine Einordnung in der Abbildung 4 in Feld II zur Folge hat.

In ähnlicher Weise wird in der Diffusionsforschung der Begriff „emulation“ oder „symbolic imitation“ verwendet: *“symbolic imitation is the idea that policies are adopted not to solve problems, but as ceremonies to show that the appropriate measures have been taken”* (Gilardi 2008). Dies gilt es nicht mit dem so genannten „policy label diffusion“ zu verwechseln (Mossberger 2000). Darunter werden Bezeichnungen (sog. labels) für eine Policy verstanden, die stark dehnbar und vage sind (Mossberger/Wolman 2003: 433). Die Autoren gehen davon aus, dass die Empfänger die Policy nach einem Transfer mit Inhalten füllen, die sich jedoch sehr stark unterscheiden können. Die Wirkung einer solchen Bezeichnung kann ebenfalls symbolischen Charakter besitzen.

4.3.1.3 Konzeptioneller Transfer

Im Rahmen von konzeptionellen Transfers werden Kenntnisse durch kognitive und normative Einblicke gewonnen. Weyland (2006: 17-18) bezeichnet die Ausbreitung von Ideen als Prinzipdiffusion. Evans und Davies (1999) benennen den Transfer solcher Prinzipien als weiche Transfers, während es sich bei harten Transfers um explizite Policies im Sinne von Massnahmen oder Instrumenten handelt. Harte Transfers entsprechen bei Weyland (2006: 17-18) der Modelldiffusion, in der Massnahmen nicht nur der Idee nach übernommen werden, sondern wie beim Konzept des instrumentellen Transfers auf das selbe Modell gesetzt wird.

Informationen die bestehende Wahrheiten herausfordern, können sich aufgrund eines konzeptionellen Transfers in das offizielle Bewusstsein hocharbeiten, was in der Gesetzgebung nicht in direkter Weise ersichtlich wird. Weiss (1979: 209, auch enlightenment model; Vedung 1997: 272) sieht in diesem Ansatz Erkenntnisse zum Denken und nicht in erster Linie zum

Handeln. Diese stammen in der Regel nicht nur aus einer Quelle.¹⁷ Entscheidungsträger können aus diesem Grund bei einem konzeptionellen Transfer oftmals keine konkreten Informationen über eine Quelle geben, welche die Einführung einer Massnahme beeinflusst hat. In derselben Weise führt Rose (1991) im Rahmen von Lesson-drawing den Transfertyp „Inspiration“ ein, in dem Programme aus anderen Gebietseinheiten als intellektuellen Stimulus gebraucht werden, um ein eigenes Programm zu entwickeln. Einführungen in andern Kantonen dienen eher als Hintergrund und zur Orientierung. In Abgrenzung zu instrumentellen werden konzeptionelle Transfers nicht direkt in Gesetzen oder Reglementen einfließen. Ein Lernprozess ist bei diesem Transfertyp jedoch unumgänglich. Im Rahmen von konzeptionellen Transfers werden jedoch Massnahmen eingeführt, die zwar das Erreichen eines ähnlichen Ziels beabsichtigen, jedoch andere Instrumente dafür vorsehen. Mit anderen Worten ist ein solcher Typ von Transfer zwar nicht sichtbar, jedoch faktisch vorhanden (vgl. Feld III in Abbildung 4).

4.3.1.4 Nicht-Transfer

Ist ein Transfer weder sichtbar noch faktisch, so hat auch kein Transfer stattgefunden (Feld I in Abbildung 4). Findet kein Transfer statt, so liegen die Gründe nach Evans (2009: 246-247) auf kognitiven und umgebungsbedingten Hemmnissen wie auch in der einheimischen öffentlichen Meinung. Diese Begründung bleibt vage. In der Folge werden drei Möglichkeiten beschrieben, die einen Nicht-Transfer auf unterschiedliche Weise erklären.

Wie in Kapitel 3.2 im Rahmen der Policy-Diffusion bereits angedeutet, besteht die Möglichkeit, dass dieselbe Massnahme in verschiedenen Kantonen eingeführt werden kann, ohne dass eine Interdependenz besteht. Zwar sieht das Bild der Übernahmen nach einem Diffusionseffekt aus, jedoch ist in der Regel gleich auftretender interner Druck dafür verantwortlich. Ein Transfer hat folglich nicht stattgefunden. Grundsätzlich steht jedoch auch die Möglichkeit im Raum, dass in einer Gebietseinheit eine Thematik nicht auf die Agenda gebracht wird. Im Rahmen von Entscheidungsprozessen nennen dies Bachrach/Baratz (1963) „nondecision-making situation“. Dies kann der Fall sein, wenn weder Informationen aus andern Gebietseinheiten bekannt sind, noch Beweggründe bestehen, um eine Thematik selbst

¹⁷ Oft wird in diesem Rahmen nicht von Quelle, sondern von Sender gesprochen. Diese Bezeichnung ist jedoch nicht in allen Fällen passend, da Erkenntnisse nicht zwingend ein aktives Handeln respektive ein Senden verlangen.

anzugehen. In beiden dieser Fälle liegt keine Interdependenz vor, die zu einem Transfer geführt hätte (Nicht-Transfer Typ I). Ob wirklich kein Transfer stattgefunden hat, muss im Einzelfall überprüft werden. Bei einem konzeptionellen Transfer kann fälschlicherweise der Anschein entstehen, dass kein Transfer stattgefunden hat. Ebenfalls gilt es den Fehlschluss zu vermeiden, dass von der Kenntnis einer Massnahme auf individueller Ebene auf einen Policy-Transfer geschlossen wird.

Die Bestrebungen einer Einführung aufgrund eines Transfers kann im Gesetzgebungsprozess von verschiedenen Akteuren blockiert werden. Solche Akteure können auf individueller (Politiker, Verwaltungsangestellte etc.) wie auch kollektiver Ebene (Parteien, Verbände etc.) gefunden werden. Die Erkenntnisse, die aus einer anderen Gebietseinheit transferiert wurden, können auch auf negative Konsequenzen der Policy im eigenen Gebiet hinweisen. In eine ähnliche Richtung gehen negative Erkenntnisse (bei Dolowitz/Marsh 2000 sog. negative lessons), die zwar auch transferiert werden, jedoch keinen Eingang in die Gesetzgebung finden. Man entscheidet sich also nicht zu handeln (Nicht-Transfer Typ II, siehe auch Bachrach/Baratz (1963: 641)). Im Vergleich zu dem Nicht-Transfer Typ I lassen sich in diesem Fall ebenfalls die Prozesse wie auch die relevanten Institutionen eruieren, auch wenn schlussendlich weder ein faktischer, noch ein sichtbarer Transfer stattgefunden hat.

Spezielle Beachtung gilt es bei der empirischen Umsetzung der Abgrenzung dieser Art von Nicht-Transfer gegenüber konzeptionellen Transfers zu widmen.

4.3.2 *Transferprozesse*

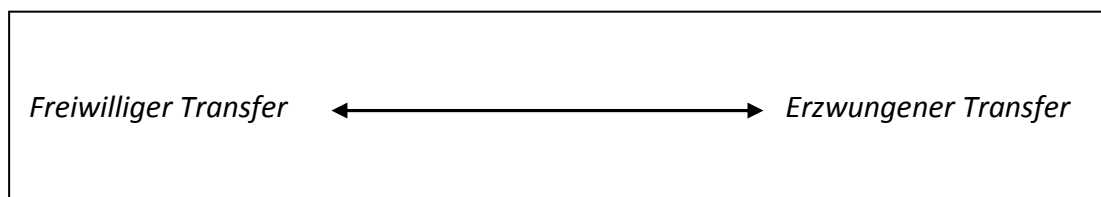
Während mit den vier verschiedenen Typen die Transfers konzeptualisiert werden, sollen in einem zweiten Schritt die Transferprozesse vertieft betrachtet werden.

In den letzten Jahren wurden in der Diffusionsforschung verstärkt verschiedene Mechanismen fokussiert, welche der Diffusion zugrunde liegen. Gängigerweise werden die Mechanismen Lernen, Wettbewerb, Imitation und Zwang unterschieden (Simmons et al. 2006; Shipan/Volden 2008, vgl. auch Kapitel 3.2). Diffusionsstudien konkretisieren meist nur einen oder zwei dieser Ansätze. Auch die neueren Transferstudien beschäftigen sich vermehrt mit denselben Mechanismen (Marsh/Sharman 2009: 271). Die Abgrenzung zwischen den Mechanismen bleibt jedoch oft sehr vage. In den Untersuchungen die mehrere solcher Mechanismen beinhalten, sind diese oft auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt. Weyland (2006)

schlägt einen Ansatz vor, der die vier theoretischen Konzepte externer Druck, normative Imitation, rationales Lernen und kognitive Heuristik in einen systematischen Rahmen bringt. Dieser Analyserahmen wurde anhand der Diffusion von Sozialreformen in Lateinamerika getestet. In der vorliegenden Untersuchung werden drei Konzepte verwendet, die einem Transfer zugrunde liegen können.

Transfers von Policies finden nicht zwingend freiwillig statt. Dieser Aspekt wird bei der Betrachtung der Transfertypen ausgeblendet. Das Verhalten von anderen Einheiten und Institutionen gilt es ebenfalls miteinzubeziehen, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle Handlungen von Gebietseinheiten völlig frei von externen Einflüssen geschehen. Vereinfacht ausgedrückt braucht es bei einem Transfer einen Sender und einen Empfänger (Blum/Schubert 2009). In der Folge werden in der Literatur Transfers meist auf einem Kontinuum zwischen Freiwilligkeit und Zwang angesiedelt (Dolowitz/Marsh 2000, siehe auch Abbildung 5).

Abbildung 5: Policy-Transfer Kontinuum



Quelle: Dolowitz/Marsh, 2000: 13

Die vorliegende Untersuchung arbeitet mit verschiedenen Ausprägungen der Autonomie. So können Prozesse aufgrund voller Autonomie, aufgrund von Zwang oder aufgrund einer Mischform von Zwang und Autonomie stattfinden. Mit dieser Kombination wird auch dem Defizit des als Heuristik zu verstehenden Kontinuums zwischen freiwilligem und erzwungenem Prozess Rechnung getragen (James/Lodge 2003). Die Frage nach den Prozessen lässt sich nicht getrennt von der Frage nach der Rolle der Institutionen und der Akteure hinter den Transfers beantworten. Diese werden in Kapitel 4.3.3 konzeptionalisiert.

4.3.2.1 Autonomer Prozess

Implizit spricht Rose (1991, 1993) beim Begriff von Lesson-drawing von autonomen Prozessen, die zu Transfers führen. Das Konzept basiert darauf, dass Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger mit dem Status Quo unzufrieden sind. Wenn in einem Politikfeld die

angestrebten Ziele erreicht werden und die Bevölkerung zufrieden ist, gibt es demnach keinen Grund für Veränderungen. Ist dies jedoch nicht der Fall, so werden Alternativen gesucht. Diese können in Gebietseinheiten selbst erarbeitet werden, oder aber es werden Lösungen aus der Vergangenheit oder anderen Gebietseinheiten gesucht. Die Suche findet in der Regel durch eine Evaluation von aktuellen Programmen oder aber durch solche aus der Vergangenheit statt. Ebenfalls können nach Rose aber auch Kenntnisse aus anderen politischen Räumen auf der Suche nach Alternativen genutzt werden. Ein vierstufiger Prozess liegt dem Ansatz von Rose zugrunde. Als erstes werden in der Vergangenheit oder in anderen Gebietseinheiten nach Alternativen gesucht. Die Erkenntnisse werden in einem zweiten Schritt in ein eigenes Modell gegossen. Dabei werden verschiedene politikfeldabhängige und lokale Faktoren berücksichtigt. Anschliessend wird das Gelernte angewendet. Zum Schluss wird die neue Politik in verschiedener Weise überprüft. Der Ansatz von Lesson-drawing beschreibt einen rationalen Prozess, was von unterschiedlicher Seite kritisiert wird (siehe u.a. James/Lodge 2003). Dolowitz und Marsh (1996) stehen dem Ansatz von Rose kritisch gegenüber, da er einzig freiwillige Lernprozesse thematisiert. Die Möglichkeit, dass eine Lösung respektive neue Policy vorliegt, bevor in einer Gebietseinheit ein Problem erkannt wurde, findet hingegen keine Beachtung. Lesson-drawing wird nach dem Verständnis der beiden Autoren als Prozess von begrenztem oder rationalem Lernen bezeichnet (Dolowitz/Marsh 2000: 13).

In ähnlicher Weise definieren Studien von Policy-Diffusion in zunehmendem Masse Lernprozesse (vgl. u.a. Meseguer 2006; Weyland 2006; Volden et al. 2008; Gilardi 2010). Verschieden stark wird Wert auf die Unterscheidung von rationalen und begrenzt rationalen Lernprozessen gelegt. Beim rationalen Ansatz suchen Akteure beim Auftreten von Problemen über alle möglichen Kanäle nach passenden Lösungen, die sich in andern Gebietskörperschaften als erfolgreich herausgestellt haben und wägen diese gegeneinander ab (Meseguer 2005). In der Folge werden die Überzeugungen aktualisiert und die Politik mit dem höchsten zu erwartenden Nutzen wird ausgewählt (Meseguer 2006: 39). Politiker können die Kosten-Wirkungs-Analysen auch aufgrund von Überlegungen bezüglich ihrer Wiederwahl durchführen. Folglich ist eine Diffusionsdynamik basierend auf rationalem Lernen nicht nach geographischen oder institutionellen Charakteristiken zu erwarten. Der Ansatz des begrenzten Lernens beruht dagegen auf wertrationalen Annahmen (bounded rationality), wo vertieftes

Lernen aufgrund begrenzter Informationen nicht möglich ist (siehe u.a. Jones 1999; Weyland 2005). In einer vergleichenden Analyse verschiedener Transfer-Fallstudien haben Mossberger und Wolman (2003) wie auch Weyland (2006) aufgezeigt, dass aus unterschiedlichen Gründen in der Regel eher eine beschränkte als eine ausgedehnte Suche für Entscheidungen verwendet wird. Akteure verhalten sich folglich weniger systematisch und verlassen sich auf Abkürzungen, um eine Entscheidung zu treffen.¹⁸ Nur eine kleine Auswahl an Möglichkeiten wird dabei in Betracht gezogen. Nach dieser Erklärung wird eine Policy eher aufgrund eines Versprechens, als aufgrund überprüfbarer Effektivität eingeführt. Weyland (2005; 2006 basierend auf Jones 2001) führt drei Möglichkeiten kognitiver Heuristiken auf, die bei der Suche nach Lösungen verwendet werden können: Heuristik der Erhältlichkeit, der Repräsentativität und der Verankerung. Die Heuristik der Erhältlichkeit bezieht sich darauf, dass Personen meist die einfach erhältlichen Informationen beachten, welche dann auch den Ausschlag für eine Entscheidung geben. Informationen werden auf diese Weise auf selektiv beigezogen. Bei der Heuristik der Repräsentativität ziehen die Akteure ihre Schlüsse hingegen aus einer unsicheren Quelle. Solche Erkenntnisse werden meist qualitativ überschätzt. Verankerung, und die daraus abzuleitende Heuristik, handelt von der mangelnden Anpassung von Modellen bei einem Transfer. Dabei bleibt die erste Beurteilung in der Regel bestehen, auch wenn genauere Untersuchungen andere Resultate ergeben (nach Weyland, 2006: inferential stickiness).

Die Mechanismen der Entscheidungsfindung des rationalen und des begrenzten Lernens unterscheiden sich demnach nicht im Ziel, sondern in den Mitteln der Zielerreichung. Diese Abgrenzung ist jedoch empirisch oft sehr vage. Dolowitz und Marsh (2000) platzieren rationales Lernen auf dem Transfer-Kontinuum näher bei den freiwilligen Transfers als das zweckrationale Lernen. Der Sinn dieser Einteilung kann nicht nachvollzogen werden, da sich die beiden Typen zwar im Vorgehen der Informationsbeschaffung unterscheiden jedoch nicht am Grad der Freiwilligkeit.

Einem autonomen Prozess können verschiedene Mechanismen zugrunde liegen. Das Konzept für die Untersuchung wird folglich nicht zu eng gefasst. Ein autonomer Prozess muss im Verständnis der vorliegenden Untersuchung nicht zwingend auf einem Lernprozess basieren,

¹⁸ Zu kognitiven Heuristiken auf individueller Ebene siehe Kriesi (2005).

sondern auf der Suche nach einer Lösung aus anderen Gebietseinheiten, um auf Probleme in der eigenen Gebietseinheit zu reagieren. Trotzdem besteht die Möglichkeit in diesem Rahmen zu unterscheiden, ob ein autonomer Prozess auf einer rein rationalen oder eher beschränkt rationalen Vorgehensweise basiert.

4.3.2.2 Erzwungener Prozess

Das Konzept des Zwangs schreibt den Transfers gleichartiger Reformen in unterschiedlichen Systemen einen vertikalen oder horizontalen Druck zu, der von einem externen Akteur ausgeht. Auf dem Kontinuum zwischen freiwilligem und erzwungenem Prozess lässt sich dieses Konzept gegenüber dem autonomen Prozess am anderen Ende finden. In den Studien der internationalen Beziehungen wird die Rolle der externen Akteure, die Transfers vorantreiben und Länder zu Übernahmen drängen, in erster Linie von internationalen Organisationen oder auch starken Nationen eingenommen. Entscheidende handeln in der Folge nicht nach ihren ursprünglichen Interessen (Weyland 2006: 69). Ein solcher Prozess hat tendenziell eine rasche Diffusion zur Folge. Zwang, in der Literatur oft auch als externer Druck bezeichnet (Weyland 2005), wird verschieden stark definiert. Voraussetzung dafür sind unterschiedlich starke Machtsymmetrien und reicht von Zwang bis zu sanftem Druck (Simmons et al. 2006: 790-791).

Hier besteht ein erheblicher Unterschied zwischen Transfers auf internationaler und auf nationaler Ebene. Während auf zwischenstaatlicher Ebene die Druckausübung bis hin zu wirtschaftlichen oder militärischen Sanktionen reichen kann, sind die Druckmittel auf subnationaler Ebene zwischen Gebietseinheiten beschränkter. In der Regel bestehen Druckmittel auf subnationaler Ebene einzig in vertikaler Hinsicht. Meist handelt es sich dabei um finanzielle oder verfassungsrechtliche Aspekte.

Während Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger im Rahmen von autonomen Prozessen von eigenen Interessen getrieben sind und bei erzwungenen Prozessen externen Interessen unterliegen, besteht ebenfalls die Möglichkeit einer Mischform zwischen einem autonomen und einem erzwungenen Prozess. Dabei werden Massnahmen eingeführt, die von Vorbildern oder Institutionen gesetzt werden. Solche Prozesse werden als halbautonom bezeichnet.

4.3.2.3 *Halbautonomer Prozess*

Gemäss dem Konzept halbautonomer Prozesse handeln Gebietseinheiten beim Transfer einer Massnahme aus einem Automatismus heraus. Die Einführung einer solchen Massnahme ist folglich nicht die Antwort auf die Suche nach spezifischen Lösungen auf Probleme, die sich in der eigenen Gebietskörperschaft ergeben haben. Für die Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen sind in der Folge weniger die Auswirkungen einer Massnahme, als das Gefühl der Unausweichlichkeit von Relevanz. Speziell bei Policies mit denen Standards gesetzt werden, wie es von soziologischen Institutionalisten unterstrichen wird, versuchen Körperschaften nicht die Rolle eines Nachzüglers einzunehmen (DiMaggio/Powell 1983). In ähnlicher Weise wird argumentiert, dass neue Verhaltensnormen staatliche Interessen verändern und Wellen von Policy-Transfers auslösen können. Im Grundsatz ist im Rahmen halbautonomer Prozesse die Verpflichtung zur Angemessenheit die treibende Kraft von Transfers.¹⁹ Werden diese Normen von einem starken „opinion leader“ vorangetrieben, so überlappt sich dieses Konzept mit jenem des erzwungenen Prozesses. Sind Gebietseinheiten gewillt moderne Standards zu übernehmen, so erfolgen sie freiwillig und nicht aufgrund eines externen Drucks. In diesem Argument nehmen ähnliche Institutionen, wie oben bereits erwähnt, zentrale Rollen ein, jedoch mehr mit sozialisierendem als mit druckausübendem Charakter.

Der Ansatz der autonomen Prozesse unterscheidet sich von halbautonomen Prozessen darin, dass Sozialisierung nicht als elementar eingestuft wird. Sie definieren Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen stärker als utilitaristische Akteure. Die Akteure folgen also einer Logik der Problemlösung. Mossberger und Wolman (2003) bezeichnen diese Vorgehensweise als „prospective policy evaluation“. Dabei ist zentral, dass Informationen über andere Policies den Akteuren bekannt sind, bevor diese eingeschätzt und umgesetzt werden können.

¹⁹ Zur Rolle der Sozialisierung in den internationalen Beziehungen siehe Checkel (2005), Bearce/Bondanella (2007) und Finnemore/Sikkink (1998).

4.3.3 Die Rolle von Institutionen und Akteuren

Massnahmen können über verschiedenste Kanäle transferiert werden. Am direktesten ist ein Transfer der durch den bilateralen Kontakt von einer Gebietseinheit zu einer anderen Gebietseinheit erfolgt. Solche Kontakte können unterschiedlich stark institutionalisiert sein. So können Gebietseinheiten einen regelmässigen Austausch pflegen, oder aber der unmittelbare Kontakt besteht aus einseitigem Verfolgen der Tätigkeiten einer anderen Gebiets-einheit.

Nach Checkel (2005) können solche Institutionen eine passive und auf den Austausch gerichtete Funktion, oder eine aktiv fördernde Rolle einnehmen. Bolleyer (2006b) untersucht in einer Studie den Einfluss der Konkordanz und der Konsensdemokratie in den Schweizer Kantonen auf die Institutionalisierung und Integration interkantonaler Kooperation. Während die Institutionalisierung auf eine einzelne interkantonale Kooperation abzielt, bezieht sich die Integration auf die Verbindung solcher Formen untereinander oder gegenüber dem Bund. In der vorliegenden Untersuchung ist in erster Linie der Aspekt der Institutionalisierung von Interesse. Schwache Institutionalisierung herrscht dann vor, wenn der Austausch ohne spezifische intergouvernementale Körperschaft und Verbindlichkeit stattfindet. Eine interkantonale Organisation kann dann als stark institutionalisiert bezeichnet werden, wenn eine formale Regel der Entscheidungsfindung, die vom Einstimmigkeitsprinzip abweicht, besteht.²⁰ Weitere Merkmale sind institutionelle Organe, die eine gemeinsam festgelegte Agenda verfolgen. Eine starke Institutionalisierung ist verbunden mit einer Multifunktionalität der Institution. So wird beispielsweise nicht nur der Austausch von Informationen unterstützt, sondern auch eine kollektive Positionen formiert und eine substantielle Politikkoordination betrieben (Bolleyer 2006b: 6-7). Die verschiedenen Direktorenkonferenzen als spezifische Gefüge, die teilweise seit mehreren Dekaden existieren (Bochsler et al. 2004), sind nach Bolleyer (2006b: 12) in der Regel stark institutionalisiert.

²⁰ Für die Kantone besteht bei interkantonalen Beschlüssen aufgrund ihrer Souveränität in der Regel keine Verbindlichkeit zur Umsetzung. Seit dem 1. Januar 2008 kann der Bund auf Antrag einer bestimmten Anzahl betroffener Kantone interkantonale Verträge als allgemein verbindlich erklären und Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten (Art. 48a BV). Dies ist jedoch nur in acht Politikfeldern möglich, wozu die Energiepolitik *nicht* zählt, und wurde bisher noch nie angewendet.

In dieser Untersuchung soll der Fokus geöffnet werden, indem weitere Quellen wie die Normen der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) und die konkrete Wirkung der Musterverordnung (MuKE) der Energiedirektoren Konferenz (EnDK) miteinbezogen werden.²¹ Zudem soll die Rolle der Akteure in den Transferprozessen vertieft betrachtet werden.

4.4 Methoden

Wie bereits verschiedentlich angedeutet, wird der Forschungsgegenstand mit zwei methodisch unterschiedlichen Vorgehensweisen angegangen. Eine Vollerhebung der Einführungen und Nicht-Einführungen der fünf Massnahmen über 18 Jahre hinweg bildet die Grundlage für die quantitative Auswertung. Anschliessend werden die Transfers oder Nicht-Transfers von drei Massnahmen in sechs Kantonen herausgegriffen und einer vertieften qualitativen Analyse unterzogen. Das Vorgehen des Methoden-Mix wird hier den Ansätzen nach erläutert. Die beiden Vorgehensweisen werden in den beiden jeweiligen empirischen Teilen vertieft beschrieben (vgl. Kapitel 5.3 und 6.2).

4.4.1 Quantitative Vollerhebung

Im Rahmen des schweizerischen Föderalismus wurden erst in den letzten Jahren Fragen der Interdependenz in der Politikgestaltung der Kantone aufgegriffen (vgl. Kapitel 3). Basierend auf theoretischen Überlegungen wird als erstes die Fragestellungen eingegrenzt. Die quantitative Analyse testet diese Hypothesen und kann somit als deduktives Vorgehen bezeichnet werden.

Diese Untersuchung der Diffusion ermöglicht eine erste Annäherung an den Untersuchungsgegenstand. Getestet werden in der Diffusionsforschung verbreitete Annahmen, die sich in verschiedenen Kontexten als relevant erwiesen haben. Im ersten Schritt wird also nach Mustern gesucht (nach Marsh and Sharman (2009) sogenanntes *pattern finding*). Für die Untersuchung der Diffusion in der Schweiz und speziell für die Institutionen und deren Funktionen erweist sich eine Vollerhebung als nützlich. Der Einbezug von fünf verschiedenen

²¹ Der Einfluss eines ähnlichen Akteurs (Schweizerische Normen-Vereinigung) auf die Standards in der Luftreinhaltepolitik wird von Widmer (1991) aufgezeigt.

Massnahmen ermöglicht das Aufzeichnen eines sehr differenzierten Bildes eines Politikfeldes. Nicht zuletzt dient die quantitative Untersuchung der systematischen Auswahl der Fälle für die vertiefende qualitative Analyse.

Verschiedene Aspekte schränken die Aussagekraft dieser Vorgehensweise ein. So können Einführungen nur dann als Transfer bezeichnet werden, wenn ein klarer Zusammenhang zu der ursprünglichen Massnahme besteht. Oft werden Ideen auch übernommen, ohne dass ein klarer Bezug in der Gesetzgebung erkennbar ist, obwohl möglicherweise zumindest teilweise ein Transfer stattgefunden hat. Ebenfalls lassen sich die Prozesse die zu einem Transfer führen nicht im Detail erklären. Zwar liefern die Annahmen hinter den Mustern gewisse Anhaltspunkte für den Prozess, tiefgründige und differenzierte Erklärungen können auf diese Weise jedoch nicht aufgezeigt werden.

4.4.2 *Qualitative Fallstudien*

Die Fallstudien einzelner Transferprozesse und deren Vergleich ergänzen die quantitative Vollerhebung mit der qualitativen Vorgehensweise. Transferprozesse dreier Massnahmen in sechs Kantonen werden für die vertiefende Analyse ausgewählt. Verschiedene Gründe sind für die Auswahl der Kantone wie auch der Massnahmen verantwortlich. In erster Linie basiert diese jedoch auf den Erkenntnissen, die in der quantitativen Vollerhebung gewonnen wurden. Die Auswahl der Massnahmen und der Kantone wird in der Transferstudie genauer erläutert.

Mit einem einheitlichen Verfahren werden verschiedenste Informationen der Transferprozesse in den ausgewählten Fällen gewonnen. Anhand unterschiedlicher Dokumente wie amtlichen Publikationen, Vernehmlassungsberichten, Sekundärliteratur und Experteninterviews werden die Transferprozesse rekonstruiert. In einem zweiten Schritt gilt es die Prozesse anhand der Konzepte aus Kapitel 4.3 zu analysieren, um sie anschliessend miteinander zu vergleichen.

Dieser zweite Teil dient nicht in erster Linie zur Illustration oder der deduktiven Überprüfung der Zusammenhänge aus dem ersten Teil. Die auf der Theorie und den Erkenntnissen aus der quantitativen Untersuchung basierende Auswahl der Fälle ermöglicht eine induktive Vorgehensweise. Gestützt auf die Fallstudien und deren Vergleich lassen sich anhand dieses Ansatzes weiterführende Hypothesen generieren. Die gängige Unterscheidung von instru-

mentellem Transfer und Nicht-Transfer, wie sie auch in der Diffusionsstudie vorgenommen wird, kann mit dem Einbezug von konzeptionellen und symbolischen Transfers erweitert werden. Mit der Differenzierung nach Sichtbarkeit und Faktizität lassen sich Aussagen über die Transfertypen verfeinern. Alle möglichen Arten von Transfer werden auf diese Weise einbezogen. Ebenfalls kann mit der genauen Betrachtung von Nicht-Transfers die Aussagekraft der Untersuchung gestärkt werden.

4.5 Massnahmen

Mit dem Einbezug von unterschiedlichen Massnahmen wird mit dieser Untersuchung das Defizit der Diffusions- und Transferforschung überwunden, dass in der Regel vom Ausbreitungsverlauf einer Massnahme auf das ganze Politikfeld geschlossen wird. In einer ersten Analyse werden alle Massnahmen gemeinsam in einem Modell ausgewertet. Zur Vertiefung und Differenzierung werden anschliessend konkrete Hypothesen, die auf verschiedene Massnahmeneigenschaften abzielen, in getrennten Modellen getestet (vgl. Kapitel 4.2.1.3).

Vor der Einführung des Energienutzungsbeschlusses (ENB) für eine sparsame und rationelle Energienutzung im Jahr 1990 war das Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen durch eine weitgehend fehlende Koordination gekennzeichnet. Zu gesetzgeberischen Aktivitäten kam es in jenen Jahren in den Kantonen nur selten. Speziell bei den vom Bund erlassenen Massnahmen im ENB zeigte sich je nach Kanton aus unterschiedlichen Gründen ein grosses Vollzugsdefizit (vgl. Rieder/Schwenkel 2008). Mit dem Eidgenössischen Energiegesetz von 1998 (EnG) wurde ein Rahmengesetz geschaffen, um den Kantonen die Möglichkeit zu geben, die Bedingungen für die sparsame und rationelle Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien (Art. 9 EnG) den lokalen Gegebenheiten anzupassen. Es handelt sich folglich um ein schlankes Rahmengesetz ohne konkrete Bestimmungen und Anforderungen.

Die für die Untersuchung ausgewählten Massnahmen sind hauptsächlich Instrumente mit regulativem Charakter. Solche Massnahmetypen galten in der historischen Entwicklung der schweizerischen Energiepolitik lange Zeit als einzige Einflussmöglichkeit des Staates. Vorschriften haben sich typischerweise auf den Energieeinsatz für die Erzeugung von Wärme bezogen, werden jedoch in zunehmendem Masse auf eine Gesamtbetrachtung des Verbrauchs von Gebäuden (inklusive Strom und erneuerbare Energien) ausgedehnt

(Rieder/Walker 2009: 37). Bei den ausgewählten Massnahmen handelt es sich um Module oder Teile von Modulen der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich aus dem Jahr 2000 (MuKE 2000). Die MuKE sehen eine möglichst weitgehende Harmonisierung der kantonalen Gesetze auf freiwilliger Basis vor. Die Kantone haben auf diese Weise den notwendigen Spielraum jene Module umzusetzen, welche in Anbetracht der strukturellen, wirtschaftlichen und klimatischen Rahmenbedingungen als sinn- und wirkungsvoll eingestuft werden. Die MuKE basieren auf der Musterverordnung „Rationelle Energienutzung in Hochbauten“, die im März 1992 von der Konferenz kantonomer Energiefachstellen (EnFK) gemeinsam mit dem BFE erarbeitet wurde (vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2.2). Inzwischen liegen die MuKE in der Ausgabe 2008 vor (Konferenz Kantonomer Energiedirektoren/Energiefachstellen 2008). Dabei handelt es sich grösstenteils um Anpassungen der Module aus den MuKE 2000. Es wird angenommen, dass sich diese ebenfalls auf die Gesetzgebungsaktivität der Kantone auswirken. Aus diesem Grund werden die MuKE 2008 in der Untersuchung nicht spezifisch berücksichtigt. Folgende Massnahmen werden untersucht:²²

1. Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien (Höchstanteil)

Diese Massnahme entspricht dem Modul 2 der MuKE 2000 und stellt die Erweiterung des Basismoduls dar. Das Basismodul enthält die minimalen Anforderungen, welche beheizte oder gekühlte Bauten erfüllen sollten. Diese betreffen in erster Linie die Gebäudehülle, die Wärmeherzeugung und -verteilung sowie die Lüftungstechnischen Anlagen. Das hier behandelte Modul ist eine Bestimmung mit Zielvorgabe. Die dahinter stehende Idee ist, dass dem Bauherr/der Bauherrin ein grösserer Handlungsspielraum überlassen wird, respektive die Wahl der konkreten Mittel zur Zielerreichung freisteht. Konkret wird verlangt, dass höchstens achtzig Prozent des zulässigen Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasser mit nicht erneuerbaren Energien gedeckt wird.²³

²² Basierend auf Konferenz Kantonomer Energiedirektoren/Energiefachstellen (2000). Die Auswahl der Massnahmen wurde im Detail mit Personen des Bundesamtes für Energie und von ausgewählten kantonomer Energiefachstellen besprochen.

²³ Für die Möglichkeiten zur Befreiung sowie die Berechnungsregeln und den Nachweis mittels Standardlösung siehe Konferenz Kantonomer Energiedirektoren/Energiefachstellen (2000: 43-45).

2. *Grenzwerte für den Elektrizitätsbedarf bei grösseren Gebäuden die nicht dem Wohnen dienen (Elektrische Energie)*

Diese Massnahme entspricht dem Modul 6 der MuKE 2000 respektive der SIA Norm 380/4 aus dem Jahr 1995. Ziel dieses Moduls ist, dass in Gebäuden für Dienstleistungen und für gewerbliche oder öffentliche Nutzungen weniger Elektrizität für Beleuchtung, Lüftung und Kühlung verbraucht wird. Konkret soll diese Massnahme auf Gebäude angewendet werden, welche Geschossflächen von insgesamt mehr als 2000m² aufweisen. Auf die detaillierten Grenzwerte für die unterschiedlichen Räumlichkeiten wird weder hier, noch bei der Datenerhebung eingegangen.

3. *Erleichterungen bei Grossverbrauchern mit festgelegten Verbrauchszielen (Grossverbrauchermodell)*

Gemäss diesem Modul sollen Grossverbraucher von einzelnen energierechtlichen Vorschriften befreit werden, wenn sie sich zur Einhaltung von festgelegten Verbrauchszielen verpflichten. Die freiwillige Verpflichtung sollte einzelnen Grossverbrauchern sowie Gruppen von Verbrauchern ermöglicht werden. Im Sinne der MuKE darf durch eine Vereinbarung aber keine generelle Minderung der energetischen Anforderungen stattfinden können. Grossverbraucher ab einem jährlichen Wärmeverbrauch von mehr als 5 GWh oder einem Elektrizitätsverbrauch von mehr als 0.5 GWh können durch die zuständige Behörde zu einer Verbrauchsanalyse und zumutbaren Massnahmen verpflichtet werden.²⁴

4. *Ausführungsbestätigung durch Private als Ergänzung zum Projektnachweis (Ausführungsbestätigung)*

Das Modul 9 der MuKE 2000 stellt keine direkten Anforderungen an die Bauweise oder Energienutzung dar. Die Massnahme tangiert den Vollzug. Bereits nach dem Basismodul der MuKE 2000 soll der Kanton einzelne Vollzugsaufgaben an Private delegieren. Hier geht es zusätzlich darum, dass private Fachleute und Organisationen nach Abschluss der Arbeiten und vor dem Bezug bzw. der Inbetriebnahme des Objektes gegenüber der zuständigen Behörde bestätigen, dass gemäss bewilligtem Projektnachweis gebaut wurde.

²⁴ Ausführungen bezüglich den zumutbaren Massnahmen, der Vereinbarungen und der Gruppen können in Konferenz Kantonalen Energiedirektoren/Energiefachstellen (2000) auf S. 62-63 gefunden werden.

5. *Minimalanforderungen an beheizte oder gekühlte Bauten (Wärmedämmung)*

Die Standards dieses Teils des Basismoduls beruhend auf den SIA Normen 380/1 (Ausgabe 2001). Die Grenzwerte der Normen der SIA 380/1 aus dem Jahr 1988 sind zwar ähnlich, wurden jedoch ohne den Einbezug der Grösse der Aussenhülle (Aussenhülle/Energiebezugsfläche) berechnet. Diese Berechnungsmethode wurde in der Musterverordnung 1992 und anschliessend in die MuKE 2000 aufgenommen und soll hier als Standard gelten.

Die Merkmale der fünf Massnahmen werden in Kapitel 5.2 vertieft behandelt. Nicht umfassend untersucht werden auf Freiwilligkeit basierende finanzielle, persuasive und strukturierende Instrumente. Dazu zählen namentlich die kantonalen Förderprogramme zur sparsamen und rationellen Energienutzung sowie zur Nutzung von erneuerbaren Energien und Abwärme (EnG Art. 15). Diese Bereiche sind nicht Teil der MuKE, fallen aber ebenfalls in den Kompetenzbereich der Kantone und sind mit den Förderbeiträgen des Bundes (und anderer Akteure) verknüpft.

Einige Kantone haben aufgrund des ENB respektive der ENV vereinzelt ihre Gesetzgebung angepasst. Die Module der MuKE 2000 zur Einschränkung elektrischer Widerstandsheizungen und zu den Heizungen im Freien bildeten einen Teil dieser Gesetzgebung, waren jedoch nicht mehr im Energiegesetz von 1998 (EnG) aufgeführt. Verschiedentlich haben Kantone diese nach der Einführung des EnG auch nicht mehr in die eigene Gesetzgebung aufgenommen. Aufgrund dieser stop-and-go Politik werden diese Massnahmen nicht miteinbezogen. Ebenfalls nicht untersucht wird das Modul der verbrauchsabhängigen Heizkostenabrechnung (VHKA) in bestehenden Gebäuden (Modul 3 der MuKE 2000), da der Vollzug in der Praxis laut Rieder und Schwenkel (2008) in vielen Kantonen gegen Null tendiert. Laut Experten ist dies bei den anderen Modulen viel weniger der Fall.

5 Diffusionsstudie²⁵

5.1 Einleitung

In diesem quantitativ ausgerichteten Teil der Untersuchung gilt es die grundsätzliche Frage zu beantworten, aufgrund welcher internen und externen Determinanten die Schweizer Kantone innovative energiepolitische Massnahmen im Gebäudebereich einführen. Ein spezieller Fokus wird dabei auf verschiedene Institutionen des horizontalen Föderalismus in der Schweiz gerichtet. Einerseits wird die allgemeine Diffusionsdynamik in der Energiepolitik aufgezeigt und andererseits wird der Einfluss von Institutionen auf die Diffusion von konkreten Massnahmen eruiert.

Die internen und externen Determinanten, die aus theoretischer Sicht zur Einführung von energiepolitisch innovativen Massnahmen führen können, werden gemeinsam betrachtet, damit der Einfluss einzelner Faktoren nicht überschätzt wird. Ziel dieser Analysen ist es, übergeordnete Muster zu erkennen, die sich für die Einführung von Massnahmen in der kantonalen Energiepolitik als bedeutend herausstellen. Dazu werden fünf Massnahmen gemeinsam analysiert und anschliessend die Charakteristiken und deren Einfluss auf die mögliche Diffusion thematisiert. Die Daten werden auf folgende mögliche Diffusionskanäle hin getestet: regionale Fachstellenkonferenzen, ideologische Verknüpfungen, nationale Koordination und Vollzugsnetzwerke. Der grosse Teil der Studien im Bereich der Policy-Diffusion fokussiert die Präsenz oder Absenz einer einzigen Massnahme in einer Gebietskörperschaft. Verschiedentlich wurden mehrere Massnahmen in einem Modell aufgenommen (Daley/Garand 2005; Kübler/Widmer 2007). Die unterschiedlichen Charakteristiken fanden darin jedoch keine Beachtung. Vergleiche verschiedener Massnahmen aus demselben Politikfeld wurden in der politikwissenschaftlichen Forschung bis auf wenige Untersuchungen nur sehr selten angestrebt (Ausnahmen bilden z.B. Nicholson-Crotty 2009; Makse/Volden 2011; Strebel 2011a).

²⁵ Eine Auswahl der Resultate wurde bereits in *Energy Policy* 39(1) (Strebel 2011a) sowie im Sammelband „Die politische Förderung des Stromsparens in Privathaushalten – Herausforderungen und Möglichkeiten“ (Strebel 2011b) publiziert.

Im folgenden Kapitel werden die für die Untersuchung ausgewählten Massnahmen, die Auswahl der Variablen und die Untersuchungsanordnung diskutiert. Anschliessend behandelt Kapitel 5.4 als erstes die Diffusionsannahmen der unterschiedlichen Institutionen. Darauf werden die Einflüsse dieser Institutionen getestet und diskutiert.

5.2 Energiepolitische Massnahmen

Die Auswahl der Massnahmen im Gebäudebereich beinhaltet, wie Tabelle 1 zeigt, hauptsächlich Instrumente mit regulativem Charakter (vgl. auch Kapitel 4.5). Solche Massnahmen galten in der historischen Entwicklung der schweizerischen Energiepolitik lange Zeit als einzige Einflussmöglichkeit des Staates. Vorschriften haben sich typischerweise auf den Energieeinsatz für die Erzeugung von Wärme bezogen, werden jedoch in zunehmendem Masse auf die Gesamtbetrachtung des Verbrauchs von Gebäuden (inklusive Strom und erneuerbare Energien) ausgedehnt (Rieder/Walker 2009: 37). Ziel dieser Flexibilisierung ist es, den bestehenden Gebäudeteilen bei Renovationen und den lokalen Gegebenheiten Rechnung zutragen. Bei den ausgewählten Massnahmen handelt es sich ausschliesslich um Module oder Teile von Modulen der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich aus dem Jahr 2000 (MuKE 2000).

Die ausgewählten Massnahmen haben nicht nur konditionalen (damit ist die abschliessende Aufzählung von einzuhaltenden Bedingungen gemeint) sondern zum Teil auch finalen Charakter (festgelegte Zielvorgabe). Die finale Zielsetzung stellt im Vergleich zu den früher gebräuchlicheren konditionalen Vorschriften einen Ansatz dar, um Kontrollprobleme zu mindern und die Absichten einer Massnahme auf einige wenige Kerngrössen zu reduzieren (Kettiger 2001; Kettiger 2005; Rieder/Walker 2009). Weiter unterscheiden sich die Massnahmen graduell in ihrer Kompatibilität mit den bestehenden Regulierungen, was zu unterschiedlicher politischer Brisanz führen kann. Der technische Anspruch an Planende wie auch der Umsetzungsaufwand für die Verwaltung gestaltet sich bei den fünf ausgewählten Massnahmen verschieden. Die erwähnten Merkmale der Massnahmen werden in Tabelle 1 aufgezeigt.

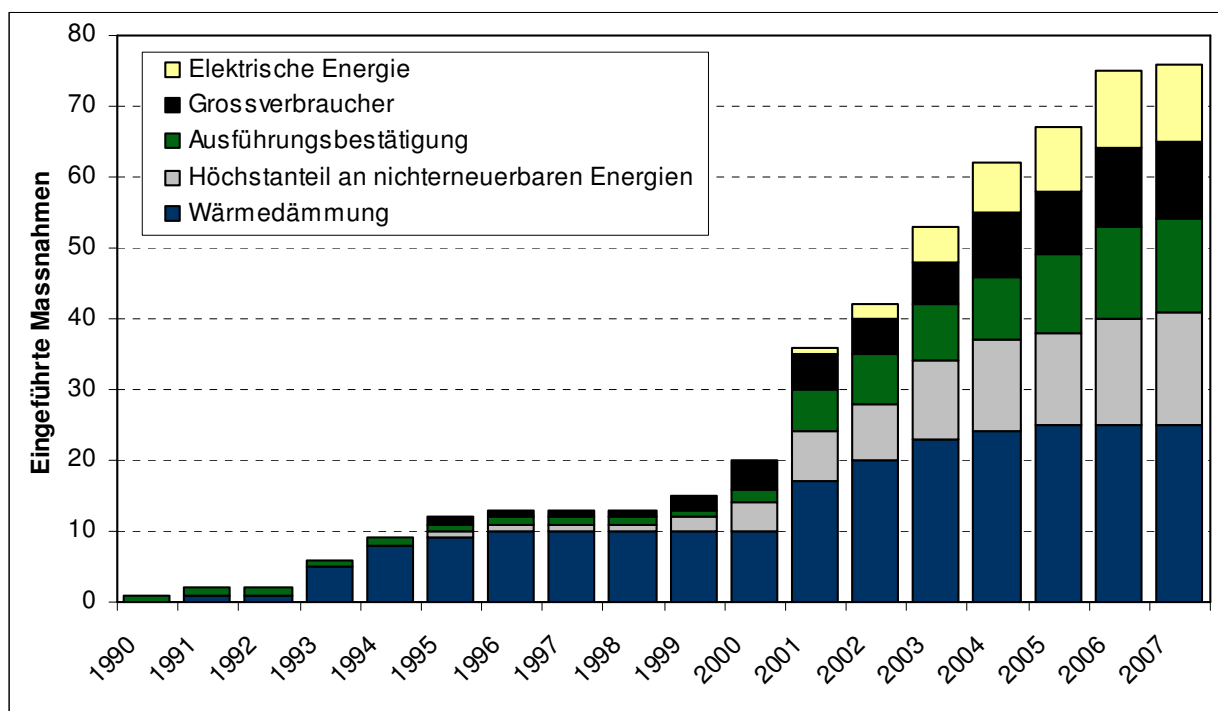
Tabelle 1: Übersichtstabelle ausgewählter Massnahmen

	Erweiterte Anforderungen an Neubauten MuKEn 2000 Modul 2	Elektrische Energie MuKEn 2000 Modul 6	Grossverbraucher MuKEn 2000 Modul 8	Ausführungsbestätigung MuKEn 2000 Modul 9	Wärmeschutz von Gebäuden Teil Basismodul MuKEn 2000
Inhaltliches Ziel	Regulative Massnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien und Effizienz	Regulative Massnahmen zur Eindämmung des Elektrizitätsverbrauchs	Regulative Massnahmen zur Eindämmung des Energieverbrauchs	Massnahme zur Vereinfachung der Ausführungskontrolle	Regulative Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz
Regulierungstypen	Konditional	Final	Mischform	Konditional	Final
Kongruent mit SIA Normen	Nein	SIA 380/4 (Ausgabe 2006)	Nein	Nein	SIA 380/1 (Ausgabe 2001)
Betreffende Bauten	Neubauten	Renovierte/ umgenutzte Gebäude	Alle Grossverbraucher	Ausführungskontrolle von Neubauten	Renovierte/Umggenutzte Gebäude
Adressaten	Hauseigentümer	Mittlere- bis Grossverbraucher	Grossverbraucher	Planer/Behörden	Hauseigentümer
Kompatibilität mit bestehenden Massnahmen	Vorhanden <i>Bereits vor den MuKEn 2000 gab es in den Kantonen eine Reihe von regulierenden Massnahmen bei Neubauten.</i>	Nicht vorhanden	Nicht vorhanden	Vorhanden <i>Der Projektnachweis war bereits verbreitet, die Ausführungsbestätigung baut darauf auf.</i>	Vorhanden <i>Vorschriften für die Wärmedämmung sind nicht neu. Hier geht es um eine neue Berechnungsmethode und neue Grenzwerte</i>
Politische Brisanz der Massnahme <i>Es wird davon ausgegangen, dass kompatible Massnahmen politisch weniger umstritten sind, da es sich hauptsächlich um eine Anpassung handelt. Folglich ist der Widerstand geringer.</i>	Tief	Hoch	Mittel bis hoch	Tief	Tief
Technischer Anspruch an Planende	Hoch	Hoch	Hoch <i>Massnahme tangiert weniger Planer als Besitzer</i>	Tief	Mittel <i>Einzig eine neue Berechnungsmethode</i>
Zusätzlicher Aufwand für die Verwaltung	Tief	Mittel	Hoch	Tief	Tief
Koordinationsdruck über die kantonalen Grenzen <i>Ein Koordinationsdruck entsteht dann, wenn Planende zusätzlich geschult werden müssen und neue Prozeduren geschaffen werden, da eine Vielzahl von Planenden kantonsübergreifend arbeitet.</i>	Mittel	Hoch	Hoch <i>Vereinbarung über Grenzen möglich</i>	Mittel <i>Unterschiedliche Formulare</i>	Tief

Quelle: EnDK/EnDK: Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEn) Ausgabe 2000, eigene Beurteilung

Jede der fünf Massnahmen wurde von zehn oder mehr Kantonen eingeführt. Betrachtet man die Einführungen nach dem Einführungsjahr in Abbildung 6, so sieht man ein relativ einheitliches Bild. Bis auf die Massnahme „Wärmedämmung“ wurden die Massnahmen bis Ende der 1990er Jahre nur in wenigen Kantonen eingeführt. Anschliessend steigt die Kurve verstärkt an. Ein erster Anstieg der Einführungen der „Wärmedämmung“ fand in den Kantonen bereits Anfangs der 1990er Jahre statt. Ein zweiter Anstieg der Einführung dieser Massnahme ist ab dem Jahr 2000 ersichtlich.

Abbildung 6: Einführungen der Massnahmen (1990-2007)



Quelle: Kantonale Gesetzgebungen/EnergieSchweiz: Stand der Energiepolitik in den Kantonen (diverse Jahrgänge)

5.3 Vorgehen

5.3.1 Datenauswertung

Event History Analysis (EHA) ist die gegenwärtig in der Diffusionsforschung am häufigsten verwendete Methode. Event History Modelle sind für die hier zentrale Fragestellung geeignet, da sie die empirische Schätzung zeitbezogener Repräsentation kausaler Mechanismen ermöglichen (Blossfeld et al. 2007: 24). Für EHA sind synonym auch die Begriffe Survival-

Duration- oder Transition-Analysis gebräuchlich. Ursprünglich wurde die Methode zur Analyse von Lebensverläufen entwickelt. Der Lebenslauf ist dabei die Untersuchungseinheit (beispielsweise von der Geburt bis zum Eintreffen des interessierenden Ereignisses). Mit einem EHA Modell wird die Wahrscheinlichkeit berechnet, ob in einer Untersuchungseinheit in einem Jahr ein Ereignis stattfindet, sofern dies bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht der Fall war. Die Einheiten einer EHA (Individuen, Länder, Regierungen etc.) werden über die Zeitspanne ihrer Existenz, oder aber über eine theoretisch begründete Anzahl von Jahren betrachtet.

Im Bereich der Policy-Diffusion wird mehrheitlich mit Daten diskontinuierlichen Charakters respektive mit Binary Timeseries-Cross-Section Daten (BTSCS) gearbeitet. Dieses Vorgehen erschwert zwar das Eruiere der Dauer des mittleren Verlaufes, erleichtert jedoch den Einbezug von Kovariablen, die über die Zeit variieren. Ursprüngliche Lebensverlaufsanalysen beginnen beispielsweise mit der Geburt und sind daher nicht abhängig vom Kalenderjahr. Der Einbezug einer Diffusionsvariablen zwingt Forschende jedoch dazu, fixe Kalenderpunkte für alle Untersuchungseinheiten festzulegen. Gängigerweise wird dabei das „state-year“²⁶ als Untersuchungseinheit verwendet (u.a. Berry/Berry 1990; Mintrom 1997; Grossback et al. 2004; Kübler/Widmer 2007). Der Beginn der Datenreihe wird theoretisch festgelegt. Ab dem Aufnahmezeitpunkt einer Untersuchungseinheit ist diese dem Risiko der Zustandsveränderung ausgesetzt (englisch: at risk).²⁷ Wird der Frage nach der Einführung einer Massnahme nachgegangen, wird jeder Kanton im Datensatz geführt (abhängige Variable = 0), bis er die relevante Massnahme eingeführt hat. Nach dem Jahr der Einführung (abhängige Variable = 1) wird die Einheit entweder nicht mehr beobachtet, oder es besteht die Möglichkeit, dass sie einen weiteren Event erfährt (Multiple- oder Repeated-Event, siehe dazu Box-Steffensmeier/Zorn (2002)). Im vorliegenden Fall werden die Kantone nach einer Einführung dem Datensatz entnommen. Kantone, welche eine Massnahme im Untersuchungszeitraum nicht einführen, sind rechtszensiert und nehmen bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes den Wert Null an. Vereinzelt wird die Diffusion von Massnahmen mit Event-Count Mo-

²⁶ Im weiteren Verlauf wird der für den Kontext der Schweizer besser passende Begriff Kantonsjahr verwendet.

²⁷ In der Survival-Analyse ist dieses Ereignis typischerweise das Eintreffen des Todes.

dellen geschätzt (siehe u.a. Daley/Garand 2005; Kübler/Widmer 2007)²⁸. In solchen Modellen stellt die abhängige Variable eine bestimmte Anzahl Ereignisse dar (King 1998). Volden (2006) hat eine dyadische Variante der EHA eingeführt, in welcher die Untersuchungseinheit nicht das „state-year“ sondern Paare von Staaten pro Jahr sind (siehe auch Gilardi/Füglister 2008; Gilardi 2010).

Unterschiedliche statistische Verfahren werden zur Auswertung einer Datenstruktur mit einer binären abhängigen Variablen angewendet. Im Bereich der Policy-Diffusion wird in der überwiegenden Mehrheit der Fälle die Analyse anhand einer logistischen Regression durchgeführt. Dieses Vorgehen wird aus verschiedenen Gründen auch von Beck, Katz und Tucker (1998) empfohlen. Sie belegen anhand ihrer Daten, dass im Vergleich zu den Berechnungen der selben Daten mit probit, skewed logit/scobit oder auch cloglog kaum substantielle Unterschiede in den Resultaten bestehen. Die Maximum Likelihood-Schätzung (MLE) der Koeffizienten der unabhängigen Variablen im Modell geben Informationen über den zu erwartenden Einfluss auf die Kantone, welche die Massnahmen übernehmen könnten, respektive „at-risk“ sind.

Die zentrale Funktion in der EHA ist die Hazard Rate – $h(t)$ – welche die Wahrscheinlichkeit darstellt, dass ein Ereignis in diesem Zeitraum eintritt, falls dieses Ereignis bis zu dem Zeitpunkt t noch nicht stattgefunden hat. In frühen Diffusionsforschungen wurde oft angenommen, dass sich die Wahrscheinlichkeit einer Einführung über die Zeit hinweg nicht verändert. Die Hazard Rate wäre in einem solchen Fall flach, was jedoch theoretisch nicht begründet werden kann (siehe z.B. Berry/Berry 1990). Da das Ziel dieser Forschung das Eruiere und Verstehen von Policy-Diffusion über die Zeit hinweg ist, ist die Lockerung der Zeitabhängigkeit von Vorteil (Buckley/Westerland 2004). Kontinuierliche Daten werden zunehmend mit dem Cox Modell ausgewertet, während früher die parametrischen Modelle wie das Weibull-Modell mit klaren Annahmen der Form der Hazard Rate dominierten. Beck, Katz und Tucker (1998) schlagen für die Auswertung von BTSCS-Daten vor, die Zeitabhängigkeit anhand von „time-dummies“ oder „cubic splines“ zu integrieren. Carter und Signorino (2010) kritisieren einerseits den Vorschlag von Beck, Katz und Tucker (1998) wegen Trennungs- und Ineffizienzproblemen und andererseits wegen Schwierigkeiten bei der Interpretation und der

²⁸ Für Ausführungen zu Event-Count Modellen siehe Brandt et al. (1998).

Auswahl der Knoten bei der Anwendung von cubic splines. Aus diesem Grund bevorzugen sie die Verwendung einer Zähler-Variable und dieser Variable im Quadrat sowie im Kubik, was eine einfach anzuwendende Annäherung an die Hazard Rate darstellt (cubic time polynomial).

Generalisierte Modelle wie logit oder probit erfordern grundsätzlich die Annahme, dass die Beobachtungen über die Zeit und den Raum hinweg unabhängig sind. Dies ist im Falle der Policy-Diffusion nicht gegeben. Eine praktische Alternative dazu ist die Modellierung von Aspekten der Abhängigkeit, was beispielsweise mit einer Diffusionsvariable und/oder einer Zeitvariable erreicht werden kann (Buckley/Westerland 2004: 105). Ebenfalls gilt es, den Effekt serieller Abhängigkeit zu besprechen. Eine solche Abhängigkeit liegt vor, wenn sich hintereinander liegende Fälle gegenseitig beeinflussen können, d.h. eine Fall vom anderen Fall abhängig ist. Am einfachsten kann damit umgegangen werden, wenn die Standardfehler in einer theoretisch sinnvollen Weise geclustert werden: *„Robust variance estimation allows for the relaxation of the assumption that the standard error terms are identically distributed, and clustering allows the further relaxation of the assumption of independence between observations in the data.“* (Buckley/Westerland 2004: 105)

Der Einfluss der erklärenden Variablen wirkt an unterschiedlichen Punkten auf den Politikgestaltungsprozess ein. In Studien zur Diffusion von Policies ist die abhängige Variable aus diesem Grund in der Regel zeitverzögert. Der Einfluss von Diffusion auf den Politikgestaltungsprozess wird in Bereichen des Agenda-Settings und der Politikformulierung erwartet. Folglich wird angenommen, dass die meisten unabhängigen Variablen mit einer Zeitverzögerung von einem Jahr auf die abhängige Variable wirken.

In der vorliegenden Arbeit werden verschiedene energiepolitische Massnahmen anhand desselben Modells analysiert.²⁹ Um die Vergleichbarkeit der Analysen zu wahren, werden deswegen in allen Modellen die gleichen Variablen (die über die Kantone variieren) einbezogen.

²⁹ Die Analyse wird mit dem Softwarepaket STATA 10.1 durchgeführt (siehe dazu Blossfeld et al. 2007).

5.3.2 *Abhängige Variablen*

Innovative Massnahmen in Kantonen können in neuen, aber auch in bestehenden Gesetzen oder Verordnungen Platz finden. Entscheidend für die Einführung ist die abschliessende Genehmigung durch die zuständige Instanz und nicht das Inkrafttreten oder die konkrete Umsetzung dieser Massnahmen. Die Implementierung oder die Umsetzung dieser Massnahmen würde eine andere Fragestellung und eine andere Untersuchungsanordnung voraussetzen und kann im Rahmen dieses Untersuchungsdesigns nicht berücksichtigt werden. Es ist anzunehmen, dass Massnahmen in den Kantonen aufgrund ihrer Eigenheiten und Institutionen angepasst werden. Folglich wird hier die Einführung der Massnahme und nicht beispielsweise die Einführung eines exakt vorgegeben Grenzwertes erhoben. Die Angaben stammen aus den kantonalen Gesetzen, Verordnungen und Reglementen. Bei Lücken und Unklarheiten wurden die Daten durch Angaben der kantonalen Energiefachstellen ergänzt.

5.3.3 *Unabhängige Variablen*

Die internen Determinanten und die externen Effekte bilden die unabhängigen Variablen. Nach Kapitel 3.2.1 wird angenommen, dass verschiedene Institutionen für Diffusion verantwortlich sein können. Zunächst einmal muss für jeden Kanton die Anzahl von Referenzkantonen i definiert werden, ($i = 1, 2, \dots, N$). Anschliessend wird für jeden Kanton und jedes Jahr ermittelt, wie hoch der Anteil dieser Menge i ist, der eine Massnahme eingeführt hat und folglich potentiellen Einfluss auf die politische Entscheidung zur Einführung einer Massnahme ausübt. Aus theoretischer Sicht wird Diffusion von Massnahmen in der kantonalen Energiepolitik über vier Kanäle/Institutionen erwartet (vgl. Kapitel 4.2.1). Eine zentrale Rolle übernehmen die regionalen Energiefachstellen als sogenannte „fixed regions“. Wie Tabelle 2 zeigt, sind abgesehen vom Kanton Tessin alle Kantone Mitglieder einer Konferenz.

Tabelle 2: Übersicht der regionalen Energiefachstellenkonferenzen

Region	Kantone
Westschweiz	Bern, Fribourg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt, Wallis
Zentralschweiz	Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri, Zug
Ostschweiz	Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau, Zürich
Nordwestschweiz	Aargau, Baselland, Basel-Stadt, Bern, Solothurn

Anmerkung: Der Kanton Tessin ist nicht Mitglied einer regionalen Energiefachstellenkonferenz.

Die ideologischen Ähnlichkeiten werden anhand der politischen Ausrichtung operationalisiert. Die für Energiefragen zuständigen Exekutivmitglieder werden nach ihrer politischen Ausrichtung eingeteilt (siehe Tabelle 3). Findet ein Wechsel der Zuständigkeit statt, so kann sich für ein Kanton die Referenzgruppe verändern (ebenfalls für die restlichen Mitglieder der alten wie auch der neuen Referenzgruppe).

Tabelle 3: Einteilung der Parteien

Ausrichtung	Parteien
Links	Grüne Partei, Sozialdemokratische Partei (SP), Partei der Arbeit (PdA), Christlichsoziale Partei (CSP)
Mitte	Christlichdemokratische Volkspartei (CVP), Freisinnig-demokratische Partei (FDP), Liberale Partei (LPS)
Rechts	Schweizerische Volkspartei (SVP), Lega dei Ticinesi (Lega)

Für die Umsetzung der kantonalen Energiepolitik sind entweder die Kantone selbst (zentral) oder die Gemeinden (dezentral) zuständig. Neben den beiden erwähnten Vollzugstypen können Massnahmen in der Energiepolitik auch gemeinsam durch beide Ebenen vollzogen werden. Die Kantone können in der Folge in drei Gruppen eingeteilt werden (vgl. Tabelle 4). Der Vollzug der Vorschriften im Gebäudebereich ist in den Kantonen unterschiedlich organi-

siert. Mehrheitlich werden die Vorschriften durch die Gemeinden umgesetzt. In sieben Kantonen ist der Vollzug zentral organisiert und in vier Kantonen ist dieser unter den beiden Ebenen aufgeteilt (Stand 2008). Besitzen die Gemeinden die Vollzugskompetenzen, so wird die Umsetzung in der Regel von den kantonalen Fachstellen unterstützt. Ähnlich dem Vollzug nationaler Politiken in den Kantonen (vgl. Serdült/Schenkel 2006) geht es auch in dieser Struktur darum, Vollzugsdefizite möglichst gering zu halten.

Tabelle 4: Ausrichtung des Vollzugs (Stand 2008)

Vollzug	Kantone
Zentral	Fribourg, Basel-Stadt, Baselland, Appenzell Innerrhoden, Tessin (bis 2007 gemischt), Genf, Jura
Gemischt	Bern (bis 2006 dezentral), Solothurn, Graubünden, Neuenburg
Dezentral	Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Schaffhausen (bis 2002 gemischt), Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Aargau, Thurgau (bis 2003 gemischt), Waadt, Wallis

Je höher der Anteil der Kantone in einer Institution ist, die eine Massnahme eingeführt haben, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die verbleibenden Kantone diese Massnahme auch einführen. Dies entspricht dem Standardvorgehen in der Untersuchung von Policy-Diffusion (siehe u.a. Mintrom 1997; Grossback et al. 2004; Berry/Berry 2007; Shipan/Volden 2008). Mit den MuKEN 2000 hat die Konferenz der Energiedirektorinnen und Energiedirektoren (EnDK) kantonsübergreifende Richtlinien geschaffen. Mit der Einführung der MuKEN 2000 nimmt die Variable den Wert 1 an.

Wenn Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger eine Einführung vorantreiben, gibt es neben den Aspekten der Diffusion auch andere Faktoren als das Verhalten anderer Kantone zu früheren Zeitpunkten, die ihre Präferenzen bestimmen. Verschiedene Variablen kontrollieren für den Einfluss dieser internen Determinanten (für eine Übersicht über die Operationalisierungen und die Quellen siehe Tabelle 23 im Anhang). Diese lassen sich wie in Kapitel 3.2 erläutert nach „Motivation“, „Ressourcen“ und „weiteren Policies“ einteilen. Angenommen wird, dass eine stärkere Vertretung linker Parlamentarier und Parlamentarierinnen in einem Kanton (Anteil der Sitze linker Parteien im kantonalen Parlament), höhere Energiepreise (Durchschnittspreis von Erdöl) und kältere klimatische Bedingungen (Heizgrad-

tage) die Motivation erhöhen, dass eine Massnahme im vorliegenden Politikfeld eingeführt wird. Im Gegenzug und ebenfalls im Rahmen der Motivation ist aufgrund rationalen Verhaltens der Politikerinnen und Politiker weniger wahrscheinlich, dass Massnahmen in einem Wahljahr oder im Jahr vor einer Wahl eingeführt werden. Es wird angenommen, dass mehr Ressourcen in einem Kanton zu einer höheren Einführungswahrscheinlichkeit von neuen Massnahmen tendieren (vgl. Kübler/Widmer 2007). Die Verfügbarkeit von Ressourcen wird mit dem kantonalen Bruttoinlandprodukt (nominal) und der Grösse der Energiefachstelle (Vollzeitäquivalente) operationalisiert. Erwartet wird zudem, dass sich vorbildliches Verhalten der Kantone im eigenen Gebäudepark förderlich auf die Einführung von neuen energetischen Massnahmen auswirkt, da sich die Planer bereits das nötige Know-how angeeignet haben und aufgezeigt wird, dass eine Umsetzung möglich ist. Die Wahrscheinlichkeit einer Einführung im Jahr des Erlasses eines kantonalen Energiegesetzes, so ist anzunehmen, fällt höher aus als in anderen Jahren. Mit anderen Worten wird erwartet, dass Massnahmen kaum einzeln eingeführt werden. Um die Zeitabhängigkeit zu berücksichtigen, wird dem von Carter und Signorino (2010) vorgeschlagen Vorgehen gefolgt (siehe Kapitel 5.3.1). Ausgewertet werden die diskreten Event History Daten anhand einer logistischen Regression (Beck et al. 1998).

Förderbeiträge vom Bund, welche kantonale Förderprogramme finanziell unterstützen, wirken sich nur mittelbar auf die kantonalen Gesetze aus. Die gesetzlichen Vorgaben sind als Mindeststandards zu verstehen. Die Förderbeiträge zielen hingegen darauf ab, Anreize zu schaffen, damit mit einem Standard jenseits vom gesetzlich Vorgeschiedenen gebaut und renoviert wird. Dies kann später wiederum dazu führen, dass solche Standards in die Gesetze aufgenommen werden. Minergie ist der wichtigste Energiestandard für Niedrigenergiehäuser in der Schweiz. Das Label wird von einem privaten Verein ausgestellt und zielt ebenfalls auf die Energieeffizienz jenseits der gesetzlichen Standards ab. Förderbeiträge vom Bund und die Förderprogramme der Kantone haben jedoch eine langfristigere Wirkung, da sie den Weg für neue Massnahmen ebnen können. Da die kantonalen Fördermassnahmen jeweils andere Aspekte als die Gesetzgebung tangieren und sich eine Operationalisierung

durch die Vielzahl unterschiedlicher Programme kaum realisieren lässt, wird dieser Aspekt nicht in das Modell aufgenommen.³⁰

Es ist allgemein wahrscheinlich und in der Theorie kaum umstritten (vgl. z.B. Volden et al. 2008; Gilardi et al. 2009; Gilardi 2010), dass erfolgreiche Massnahmen eher übernommen werden. Massnahmen, die den Weg in die MuKE 2000 fanden, werden allgemein als effizient und zielführend wahrgenommen. Der Erfolg einer Massnahme hinsichtlich ihrer Effizienz kann in dieser Studie jedoch nicht verglichen werden, da der Einfluss der verschiedenen Massnahmen nicht hinreichend voneinander getrennt werden kann. Aus diesen Gründen wird der Erfolg der einzelnen Massnahmen nicht in die Untersuchung miteinbezogen.

5.3.4 Zeitraum

Die erhobenen Daten decken den Untersuchungszeitraum von 1990 bis 2007 ab. Da die hier interessierenden Massnahmen in den MuKE 2000 als Modul oder als Teil eines Moduls aufgenommen sind, wurde der Untersuchungsbeginn auf das Jahr 1990 festgelegt. Daraus resultiert eine ausreichend hohe Fallzahl (Kantonsjahre) für eine statistische Auswertung, auch wenn Fälle nach der Einführung einer Massnahme dem Datensatz entnommen werden. Zudem lässt sich durch die Datenreihe vor und nach dem Jahr 2000 der Einfluss der MuKE 2000 auf die Einführungswahrscheinlichkeit in den Kantonen schätzen. Im Jahr 2008 wurde eine überarbeitete und ergänzte Version der MuKE von der EnDK verabschiedet. Da es sich grösstenteils um Anpassungen der Module aus den MuKE 2000 handelt, wird angenommen, dass sich diese ebenfalls auf die Gesetzgebungsaktivität der Kantone auswirken. Aus diesem Grund werden Daten nur bis zum Jahr 2007 in das Modell aufgenommen.

Nicht miteinbezogen in die quantitative Untersuchung wird der Kanton Tessin, da dieser Kanton keiner regionalen Konferenz angehört (siehe Tabelle 2). In den nationalen Konferenzen beteiligt sich der Kanton jedoch aktiv. Um die Vergleichbarkeit der Modelle zu gewährleisten, wird der Kanton Tessin aus diesem Grund auch in den restlichen Modellen ausgeklammert. Weshalb es im Kanton trotzdem zu Einführungen kommen kann, wird in der Transferanalyse kurz diskutiert.

³⁰ Zur Wirkung der kantonalen Förderprogramme auf die Energieeffizienz von Gebäuden siehe Iten et al. (2004; 2008), Kessler/Kasser (2007; 2010), Rieder/Walker (2009) und Schneider (2007).

5.4 Analyse

Im vorliegenden Teil werden verschiedene Hypothesen getestet, die auf unterschiedlichen Annahmen basieren. Diese gründen einerseits in den Erkenntnissen aus Untersuchungen der Policy-Diffusion in föderalen Staaten und andererseits in der Literatur der Energiepolitik (vgl. Kapitel 4.2.1). Als erstes werden die fünf Massnahmen gemeinsam in einem Modell geschätzt, um Diffusionstrends und die Einflüsse verschiedener Kanäle im Feld der kantonalen Energiepolitik zu erkennen. Anschliessend werden verschiedene Fragen zu den regionalen, den nationalen, den ideologischen Institutionen und dem Netzwerk des Vollzugs behandelt. Mit dem Fokus auf verschiedene Charakteristiken der Massnahmen kann die Wirkung dieser Institutionen auf die Diffusion eruiert werden. Massnahmenspezifische Aspekte die auf den internen Determinanten basieren, werden im letzten Unterkapitel analysiert und besprochen.

5.4.1 *Massnahmenübergreifende Analyse*

In diesem Abschnitt wird diskutiert, welche Kanäle im Feld der kantonalen Energiepolitik für die Diffusionsmuster verantwortlich sind. Dabei werden die fünf ausgewählten Massnahmen gemeinsam in den Modellen aufgenommen, um Aussagen über den gesamten Bereich der Gebäudeenergiepolitik machen zu können. Folglich findet in diesem Abschnitt keine Differenzierung der verschiedenen Massnahmen statt.

5.4.1.1 *Modell interner Determinanten (Basismodell)*

Das Modell interner Determinanten nimmt an, dass bei der Einführung einer Massnahme den internen Determinanten die tragende Rolle zukommt. Die Überlegungen der Diffusion spielen darin keine Rolle. In Tabelle 5 wird ersichtlich, dass sich im Basismodell keine der Motivationsvariablen systematisch auf die Einführung von Massnahmen auswirkt (Hypothesen 1.1, 1.2, 1.3, 1.4). Die vorhandenen Ressourcen der Energiefachstelle erweisen sich als signifikante Erklärung für die Einführung energiepolitischer Massnahmen (Hypothese 1.6). Dies unterstreicht, dass für die Einführung von Massnahmen die Energiepolitik in einem Kanton ein Thema sein muss, damit die nötigen Mittel gesprochen werden. Die Verfügbarkeit allgemeiner Ressourcen in Form des kantonalen Bruttoinlandproduktes hat hingegen keinen Einfluss auf die Einführungen (Hypothese 1.5). Bei der Betrachtung weiterer Policies zeigt sich, dass Massnahmen eher in den Jahren in die Gesetzgebung aufgenommen werden,

in denen auch eine neue kantonale Energiegesetzgebung oder eine grundlegenden Revision verabschiedet wird (Hypothese 1.8). Massnahmen werden folglich kaum einzeln in die Gesetzgebung aufgenommen. Nicht zum Tragen kommt, ob ein Kanton bei den eigenen Gebäuden eine strengere Praxis anwendet und dadurch vorbildlich handelt (Hypothese 1.7).

Testet man dasselbe Modell ausschliesslich anhand der Deutschschweizer Kantone, kann überprüft werden, ob Differenzen zwischen den Sprachräumen vorkommen.³¹ Die Schätzung zeigt im vorliegenden Fall, dass der Anteil linker Parlamentarier und Parlamentarierinnen, wie in Hypothese 1.1 angenommen, einen signifikanten Einflussfaktor für die Einführung darstellt (siehe Tabelle 25, vgl. auch Kapitel 4.2.1). Beim Modell mit allen Kantonen ist dies nicht der Fall. Hingegen verliert die Grösse der Energiefachstelle in der Deutschschweiz im Vergleich zum gesamtschweizerischen Modell ihre Wirkung. Zudem hat die Höhe des Energiepreises in den Deutschschweizer Kantonen einen negativen Einfluss auf die Einführung von Massnahmen. Bei den restlichen Variablen zeigen sich ähnliche Koeffizienten mit denselben Vorzeichen. Die Motivationsvariable ist für die Deutschschweiz also von Relevanz, während die Ressourcen keinen signifikanten Einfluss auf das Einführungsverhalten in den Kantonen ausüben.

³¹ Die Kantone Wallis und Fribourg werden aufgrund der französischsprachigen Bevölkerungsmehrheit zu den Westschweizer Kantonen gezählt, während Bern mit einer französischsprachigen Minderheit in den Modellen als Deutschschweizer Kanton geführt wird.

Tabelle 5: Einführung energiepolitischer Massnahmen (maximum-likelihood estimates)

Variable	Basismodell (1)		Regionale Diffusion (2)		Einführung MuKE (3)		Ideologische Diffusion (4)		Strukturelle Diffusion (5)		Kombiniertes Modell 1 (6)		Kombiniertes Modell 2 (7)		Kombiniertes Modell 3 (8)	
	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE
Regionale Diffusion			3.41***	0.59							3.39***	0.57	2.99***	0.63	3.20***	0.68
Einführung MuKE					1.56*	0.84					1.57*	0.88	1.63*	0.93	1.62*	0.93
Ideologische Diffusion							3.36***	0.78					1.49	1.07	2.00	1.31
Strukturelle Diffusion									2.22***	0.65					-0.73	0.95
Parlament links	1.53	1.33	2.01	1.42	1.61	1.34	1.72	1.39	1.84	1.37	2.15	1.41	2.20	1.42	2.12	1.44
Wahljahr	-0.28	0.29	-0.20	0.29	-0.37	0.29	-0.24	0.29	-0.26	0.29	-0.29	0.29	-0.27	0.30	-0.27	0.30
Energiepreis	-0.27	0.22	-0.25	0.23	-0.41*	0.24	-0.33	0.23	-0.29	0.23	-0.39	0.26	-0.40	0.26	-0.38	0.25
Kantonales Klima	0.58	1.08	0.36	1.14	1.03	1.17	0.82	1.09	0.34	1.07	0.82	1.24	0.95	1.25	1.04	1.27
BIP	-0.07	1.33	0.93	1.28	-0.09	1.36	0.24	1.29	0.68	1.39	0.90	1.31	0.97	1.30	0.85	1.28
Energiefachstelle	1.29*	0.66	1.00	0.76	1.29*	0.68	1.56**	0.68	0.93	0.73	1.01	0.76	1.13	0.79	1.27*	0.77
Vorbildfunktion	0.06	0.39	-0.36	0.46	0.11	0.39	0.16	0.40	0.00	0.39	-0.32	0.46	-0.24	0.46	-0.27	0.46
Kantonales Energiegesetz	1.85***	0.37	1.83***	0.40	1.72***	0.40	1.83***	0.39	1.87***	0.38	1.70***	0.43	1.68***	0.44	1.67***	0.44
time 1	-1.20***	0.70	-2.07***	0.75	-1.05	0.85	-1.82**	0.72	-1.98***	0.71	-1.11	0.89	-1.02	0.90	-0.98	0.91
time2	0.23***	0.08	0.24***	0.08	0.10	0.10	0.21***	0.08	-0.23***	0.08	0.11	0.11	0.10	0.11	0.10	0.11
time3	-0.01***	0.00	-0.01***	0.00	0.00	0.00	-0.01***	0.00	-0.01***	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
_cons	-0.21	3.39	-0.08	3.58	-2.38	3.66	-1.23	3.48	0.22	3.41	-2.36	3.88	-2.88	3.98	-3.31	4.04
N	1412		1412		1412		1412		1412		1412		1412		1412	
Log-likelihood	-227.52		-209.15		-225.21		-220.05		-221.88		-206.92		-205.85		-205.54	
Wald Chi2 (12/13)	118.30***		162.30***		124.99***		141.15***		125.05***		163.46***		169.64***		176.03***	
Pseudo R2	0.17		0.23		0.17		0.19		0.19		0.24		0.24		0.24	
AIC	479.04		444.31		476.44		466.10		469.77		441.84		441.71		443.08	
BIC	542.08		512.59		544.72		534.39		538.05		515.38		520.50		527.12	

Legende: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01.

Beobachtungen sind nach den Kantonen geclustert.

Alle Variablen ausser Kantonales Energiegesetz, Parlament Links und die Zeitvariablen (time1-3) sind um ein Jahr verzögert in die Modelle aufgenommen worden (t-1).

5.4.1.2 Diffusion

Werden die Diffusionsvariablen in das Modell miteinbezogen, so verändert sich das Bild. In den Modellen 2 bis 5 in Tabelle 5 werden dem Modell interner Determinanten die interessierenden Diffusionsvariablen einzeln hinzugefügt. In den Modellen 6 bis 8 werden die Diffusionsvariablen in unterschiedlicher Kombination gemeinsam aufgenommen. Dieser Schritt ist elementar, da nicht angenommen werden kann, dass nur ein einziger Kanal für die Kommunikation zwischen den Kantonen ausschlaggebend ist. Das Akaiikes Informationskriterium (AIC) und das Bayesschen Informationskriterium (BIC) beschreiben die Güte der geschätzten Modelle. Dabei bestraft das BIC den Einbezug zusätzlicher Parameter stärker als das AIC. Das Modell mit dem niedrigsten Wert des Informationskriteriums hat die höchste Güte. Bei der Betrachtung der vorliegenden Modelle wird als erstes der Wert des AIC geprüft und danach das Modell ausgewählt, das vertieft diskutiert wird. Wie in Tabelle 5 ersichtlich, nimmt das Modell mit dem Einbezug der drei Variablen regionale Diffusion, Mustervorschriften und ideologische Diffusion den tiefsten Wert an und erreicht somit die höchste Güte (Modell 7).

Die regionale Diffusion nimmt an, dass die Einführung einer Massnahme in einem Kanton von der Einführung derselben Massnahme in den Kantonen derselben regionalen Energiefachstellenkonferenz abhängt (Hypothese 2.1).³² Die Variable der regionalen Diffusion erweist sich für das geschätzte Modell als relevant. Es ist zu erwarten, dass die Einführung der MuKE 2000 einen positiven Einfluss auf die Einführung aller Massnahmen in den Kantonen ausübt (Hypothese 2.2). Bei den MuKE handelt es sich – gestützt auf die Vollzugserfahrung der Kantone – um das gemeinsam von der EnDK erarbeitete „Gesamtpaket“ energierechtlicher Vorschriften im Gebäudebereich.³³ Die MuKE 2000 sehen eine möglichst weitgehende Harmonisierung der kantonalen Gesetze auf freiwilliger Basis vor. Der Erlass der MuKE durch die EnDK erweist sich für das geschätzte Modell als relevant. Ein anderes Bild zeigt sich bei der Variable ideologische Diffusion, die sich nicht als signifikant herausstellt. Energiedirektoren und Energiedirektorinnen orientieren sich bei der Einführung von Massnahmen daher kaum an den Handlungen ihrer Amtskolleginnen und Amtskollegen mit derselben politischen Ausrichtung. In der Folge kann die Hypothese, dass sich die Einführung von ener-

³² Für die Zuteilung der Kantone siehe Tabelle 2.

³³ Für weitere Ausführungen zu den Mustervorschriften 2000 siehe Kapitel 6.9.3.

giepolitischen Massnahmen nach ideologischen Mustern ausbreitet (Hypothese 2.3), verworfen werden.

Betrachtet man die Schätzungen in Tabelle 5, so zeigt sich, dass die Variable der Diffusion über Vollzugsnetzwerke im Modell mit der höchsten Güte keinen Eingang findet. Wird diese Variable alleine neben den internen Determinanten aufgenommen, kann ein Einfluss erkannt werden. Das Modell struktureller Diffusion nimmt an, dass ein Kanton sich an jenen Kantonen orientiert, in welchen dasselbe Vollzugssystem vorzufinden ist (Hypothese 2.4). Ein konsequenter Vollzug ist einer der elementarsten Pfeiler der Wirksamkeit einer energiepolitischen Massnahme.

Schätzt man das Modell nur anhand der Deutschschweizer Kantone, zeigt sich wie in der Schätzung mit allen Fällen, dass das Modell mit den drei Variablen regionalen Diffusion, Mustervorschriften und ideologische Diffusion die höchste Güte annimmt (siehe Tabelle 25 im Anhang). Dabei erweisen sich jedoch nur die regionale und die ideologische Diffusion als signifikant. Dies kann damit erklärt werden, dass die hier untersuchten Massnahmen, bis auf die „Elektrische Energie“ ein Deutschschweizer Kanton als erstes einführt. Gegenüber dem Modell mit 26 Kantonen nimmt der Anteil Linker in der Legislative bei der Schätzung der Modelle mit den Deutschschweizer Kantonen einen signifikant positiven Koeffizienten an. Dies zeigt, dass für die Einführung von energiepolitischen Massnahmen in der Westschweiz die parteiliche Ausrichtung im Parlament keine systematische Relevanz aufweist.

Verschiedentlich wird in Diffusionsstudien die Ausbreitung über die benachbarten Gebietskörperschaften thematisiert (Berry/Berry 1990; Mooney 2001). Um zu überprüfen, ob man mit dem Modell der regionalen Diffusion nicht fälschlicherweise die Ausbreitung über nachbarschaftliche Grenzen hinweg misst, wurde der Einfluss dieser Diffusionsvariable ebenfalls berechnet (siehe Tabelle 24 im Anhang). Die Schätzung zeigt, dass die Variable der nachbarschaftlichen Diffusion, wenn sie als einzige Diffusionsvariable aufgenommen wird, einen signifikanten Einfluss auf die Einführungen in den Kantonen ausübt. Schätzt man ein Modell mit dem Einbezug regionaler Diffusion, wird die nachbarschaftliche durch die regionale Diffusion neutralisiert. Folglich erklärt die regionale Diffusion das Einführungsverhalten genauer. Dies ist wenig erstaunlich, da die sich die Regionen zu einem grossen Teil aus sich angrenzenden Kantonen zusammensetzen und die Kleinräumigkeit regionale Lösungen erfordert.

5.4.1.3 Zwischenfazit

Betrachtet man die Einführungen der fünf Massnahmen gemeinsam in einem Modell, um eine grundsätzliche Aussage über das Verhalten der Kantone im Bereich der Energiepolitik zu treffen, so erweisen sich zwei der vier hier interessierenden Diffusionskanäle für die Einführung von Massnahmen als relevant. Massnahmen werden in den Kantonen zudem eher eingeführt, je stärker die kantonale Energiefachstelle dotiert ist, was eine positive Einstellung des Parlamentes gegenüber der Energiepolitik voraussetzt, und wenn im selben Jahr in einem Kanton ein neues Energiegesetz erlassen oder die bestehende Gesetzgebung grundsätzlich überarbeitet wird. Die Massnahmen werden also nicht einzeln in die Gesetzgebung aufgenommen. Werden die Modelle einzig für die Deutschschweizer Kantone berechnet, so können die Aussagen über die Diffusionskanäle teilweise bestätigt werden. Anstelle der Einführung der MuKE n erweist sich jedoch die ideologische Diffusion als relevant. Wie von der Theorie angenommen (Kriesi/Jegen 2001), kann zumindest für die Deutschschweiz belegt werden, dass kantonale Parlamente mit einem höheren Anteil linker Mitglieder eher dazu tendieren, Massnahmen im Bereich der rationellen Energienutzung und der erneuerbaren Energien einzuführen.

Unterschiedliche Einflüsse der Diffusion können in den getesteten Modellen als bedeutsam eingestuft werden. Eine Differenzierung der konkreten Einflüsse dieser Kanäle ist mit dieser allgemeinen Schätzung jedoch nicht möglich. Aus diesem Grund werden im nächsten Teil verfeinerte Hypothesen anhand der fünf Massnahmen diskutiert. Auf diese Weise soll erklärt werden, weshalb sich die Diffusionsmuster bei den verschiedenen Massnahmen unterscheiden.

5.4.2 Massnahmenspezifische Erkenntnisse I

Im zweiten Teil dieser quantitativen Analyse wird für jede Massnahme eine einzelne Schätzung vorgenommen. Mit dem Fokus auf die Ausbreitungsmuster und die verschiedenen Charakteristiken der Massnahmen lässt sich der Einfluss der hier interessierenden Massnahmen genauer beurteilen. Wie im massnahmenübergreifenden Teil werden die regionale Koordination, die Einführung der MuKE n, die parteipolitische Absicherung sowie das Netzwerk des Vollzugs untersucht. Massnahmenspezifische Aspekte die auf den internen Determinanten basieren, werden im letzten Unterkapitel analysiert und besprochen.

Für jede Massnahme wird, wie bei der Vorgehensweise im ersten Teil, jeweils das Modell mit der höchsten Güte ausgewählt (vgl. Tabelle 26 - Tabelle 30 im Anhang). Die Einführung der einzelnen Massnahmen (vgl. Hypothesen in Kapitel 4.2.1.3) wird wiederum anhand der Diffusionsvariablen, aber auch anhand der internen Determinanten untersucht.

5.4.2.1 Regionale Koordination

Die Institution der regionalen Energiefachstellenkonferenzen nimmt in diesem Politikbereich eine zentrale Rolle ein.³⁴ Verglichen mit der EnDK oder der EnFK erfolgt die Zusammenarbeit zwischen den Vorstehern der Energiefachstellen auf regionaler Ebene regelmässiger und intensiver. Folglich stellt sich die Frage nach der Rolle der regionalen Energiefachstellenkonferenzen in der Diffusion von Massnahmen. Zwei Annahmen, die in der Folge besprochen werden, liegen dieser Frage zugrunde.

Die durch die Expertinnen und Experten der kantonalen Energiefachstellen zusammengesetzten regionalen Konferenzen lassen erwarten, dass sich politisch weniger brisante Massnahmen über diesen Kanal ausbreiten (Hypothese 3.2). Es wird davon ausgegangen, dass kompatible Massnahmen politisch weniger umstritten sind, da es sich hauptsächlich um eine Anpassung handelt und keine neuen Bereiche reguliert werden. Folglich ist geringerer politischer Widerstand zu erwarten. Tabelle 1 zeigt, dass die drei Massnahmen „Höchstanteil“, „Ausführungsbestätigung“ und „Wärmeschutz von Gebäuden“ über Kompatibilität mit bestehenden Massnahmen verfügen und in der Folge politisch weniger brisant sind.

*Tabelle 6: Übersicht der signifikanten Diffusionsvariablen**

	Regionale Diffusion	Diffusion über MuKE	Ideologische Diffusion	Diffusion über Vollzugsnetzwerk
Höchstanteil	✓			
Elektrische Energie		✓		
Grossverbraucher	-			
Ausführungsbestätigung	✓			-
Wärmeschutz von Gebäuden	✓	✓	✓	-

*Für die genauen Resultate siehe Tabelle 26 - Tabelle 30 im Anhang.

³⁴ Für die regionale Einteilung der Kantone siehe Tabelle 2.

Bei diesen drei Massnahmen, wie in Tabelle 6 ersichtlich, stellt die Diffusion über die regionale Konferenz wie erwartet einen signifikanten Faktor dar. Die Annahme des Einflusses der regionalen Konferenzen auf Massnahmen die mit der bestehenden Gesetzgebung kompatibel sind, kann folglich als gestützt betrachtet werden (vgl. dazu auch Strebel 2011a).

Die ausgeprägten kantonalen Kompetenzen in der Aufgabenteilung im System des schweizerischen Föderalismus führen in der Regel zu einer Vielzahl von unterschiedlichen Massnahmen in einem Politikfeld (Vatter 2006). In Kombination mit der Kleinräumigkeit der Kantone ergibt sich oftmals das Bild, dass die Problemstrukturen zunehmend weniger mit den territorial gebundenen Entscheidungsstrukturen übereinstimmen. Folglich wächst in verschiedenen Politikbereichen der Koordinationsdruck für die Kantone. Dies ist beispielsweise im Baubereich der Fall, in dem Planende und Baufirmen oft über die Kantons Grenzen hinweg tätig sind. Dies erfordert möglichst ähnliche Vorschriften. Die Abstimmung der energierechtlichen Vorschriften zwischen den Kantonen im Gebäudebereich zielt aus diesem Grund auch darauf ab, die Bauplanung und die Bewilligungsverfahren für Bauherren und Fachleute, die kantonsübergreifend tätig sind, zu erleichtern. Ebenfalls kann die Fertigung einheitlicher Bauelemente (Fenster, Türen, etc.) dazu führen, dass in verschiedenen Kantonen dieselben Standards angewendet werden.

Im Zentrum steht die Annahme, dass die Einführung einer Massnahme, bei welcher der Koordinationsdruck hoch ausfällt, durch die regionale Institution der Fachstellen gefördert wird (Hypothese 3.1). Das „Grossverbrauchermodell“ ermöglicht explizit, sich über die Grenzen hinweg zu vernetzen. Die Einführung dieser Massnahme wird jedoch nicht von der regionalen Diffusion beeinflusst (siehe Tabelle 6), im Gegenteil. Es zeigt sich ein Bild von negativer Diffusion. In anderen Worten wird die Massnahme in einem Kanton weniger eingeführt, wenn dies andere Kantone in der Region bereits getan haben. Dies lässt sich damit erklären, dass die Komplexität des „Grossverbrauchermodells“ erst klar wird, wenn man sich vertieft damit auseinander gesetzt hat. Von Seiten der Energiefachstellen wird der Koordinationsdruck bei der Massnahme „Elektrische Energie“ ebenfalls als hoch eingeschätzt. Auch bei der Berechnung dieses Modells erweist sich die regionale Diffusion nicht als signifikante Erklärung. Die weiteren hier untersuchten Massnahmen haben regulativen Charakter und erzeugen einen mittleren oder tiefen Koordinationsdruck. Die Schätzungen dieser Modelle spre-

chen demnach nicht dafür, dass der Koordinationsdruck die Diffusion über die regionalen Konferenzen fördert.

5.4.2.2 MuKEn als Legitimierung

Die von der EnDK verabschiedeten MuKEn aus dem Jahr 2000 stellen einen Konsens energiepolitischer Massnahmen dar. Die fünf hier untersuchten Massnahmen sind alle ein Modul oder ein Teil eines Moduls der MuKEn 2000. Wie im ersten Teil dieses Kapitel aufgezeigt werden konnte, hat die Einführung der MuKEn 2000 einen Schub kantonaler Einführungen ausgelöst. Aufgrund der Verabschiedung durch die kantonalen Exekutivmitglieder kann angenommen werden, dass die MuKEn politische Legitimation besitzen. Zudem zeigt die Aufnahme einer Massnahme in die MuKEn, dass eine Umsetzung möglich ist. Aus diesen Gründen wird erwartet, dass speziell Massnahmen mit politischer Brisanz nach dem Erlass der MuKEn in den Kantonen übernommen werden (Hypothese 3.3).

Betrachtet man die Modelle der Massnahmen mit politischer Brisanz („Elektrischen Energie“ und „Grossverbrauchermodell“), so zeichnet sich ein ungleiches Bild ab. Für die Massnahme der „Elektrischen Energie“ erweist sich die Einführung der MuKEn als unterstützend. Dabei gilt es anzumerken, dass vor dem Jahr 2000 und dem Erlass der MuKEn diese Massnahme in keinem Kanton eingeführt wurde. Der Entschluss dieser nationalen Koordinationsinstitution hatte also eine auslösende Wirkung. Auf die Einführung der zweiten politisch brisanten Massnahme (Grossverbrauchermodell) übten die MuKEn jedoch keinen signifikanten Effekt aus. Bei der Einführung der politisch weniger brisanten Massnahme „Wärmeschutz“ spielten die MuKEn ebenfalls eine signifikante Rolle.

5.4.2.3 Parteipolitische Absicherung

Die Parteiendifferenztheorie lässt erwarten, dass Politikerinnen und Politiker bei der Einführung einer umstrittenen Massnahme ihre ideologischen Referenzen konsultieren. Aus dieser Sicht wird die Staatstätigkeit vor allem von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung bestimmt (Schmidt/Ostheim 2007: 51). Das Ziel in diesem Zusammenhang ist, die Unsicherheit einer Einführung zu überprüfen und sich politisch abzusichern, um im Endeffekt die eigene Wiederwahl zu sichern. Solche Referenzen sind beispielsweise ideologisch ähnlich ausgerichtete Gebietskörperschaften (Grossback et al. 2004) oder departementsvorstehende Personen mit einer ähnlichen politischen Orientierung (Gray 1973; Nicholson-Crotty

2009). Politische Parteien, deren Funktion u.a. die Aggregation von Interessen und die Politikformulierung ist, eignen sich aufgrund ihrer Aufgabe deshalb besonders für eine solche Betrachtungsweise. Ob sich Energiedirektorinnen und -direktoren bei der Einführung von Massnahmen an den Handlungen der Amtskolleginnen und -kollegen mit derselben parteipolitischen Ausrichtung orientieren, wird in diesem Teil behandelt.³⁵ Konkret wird angenommen, dass politisch brisante Massnahmen eher über Parteinetzwerke abgestimmt werden (Hypothese 3.4).

Als politisch brisant werden die beiden Massnahmen „Elektrische Energie“ und „Grossverbraucher“ eingeordnet (siehe Tabelle 1). Betrachtet man die Schätzung dieser beiden Massnahmen, so zeigt sich, dass in beiden Modellen keine Orientierung über das ideologische Netzwerk stattfindet. Bei der Massnahme „Wärmedämmung“ erweist sich dieser Einfluss hingegen als signifikante Erklärung. Die Hypothese kann in der Folge verworfen werden.

5.4.2.4 *Vollzugsnetzwerk*

Wie in Kapitel 5.4.1 geht es in diesem Abschnitt um die Frage, ob Massnahmen, die den Vollzug tangieren, sich über Vollzugsnetzwerke ausbreiten.³⁶ Es ist anzunehmen, dass sich ein Kanton bei der Abwägung im Rahmen einer solchen Massnahme an jenen Kantonen orientiert, in welchen dasselbe Vollzugssystem vorzufinden ist (Hypothese 3.5).

Die Massnahme der „Ausführungsbestätigung“ hat zum Ziel, den Vollzug effizienter zu gestalten. Dies ist die einzige Massnahme, die sich nicht direkt auf den Energieverbrauch sondern auf den Vollzug fokussiert. Aufbauend auf der Bestimmung der Übertragung von Vollzugsaufgaben an Private (aus dem Basismodul) soll mit dieser Massnahme zusätzlich die Ausstellung der Ausführungsbestätigung privaten Fachleuten und Organisationen übertragen werden. Die Einführung dieser Massnahme hängt mit dem Vollzugssystem zusammen. So haben sechs von sieben Kantonen mit zentraler Vollzugsstruktur die Massnahme bis zum

³⁵ Die Parteien in der Schweiz sind stark dezentral organisiert. Dies hat zu Folge, dass es zwischen Kantonalparteien derselben Mutterpartei oft grössere Differenzen gibt (Ladner 2004, 2007). Deshalb und auch aufgrund der Anzahl Kantone wurden drei Kategorien gebildet bei denen angenommen wird, dass sie sich als Referenzgruppe betrachten (siehe Tabelle 3). Siehe dazu auch Kriesi/Jegen (2001).

³⁶ Für die Definition der Vollzugsnetzwerke respektive strukturelle Diffusion siehe Kapitel 4.2.1.

Jahr 2008 eingeführt, während dies bei den beiden andern Vollzugsarten jeweils nur bei rund der Hälfte der Kantone der Fall war (Bundesamt für Energie BFE 2008; Nicholson-Crotty 2009). Die Resultate der Auswertung zeigen jedoch, dass die Einführung der Ausführungsbestätigung nicht systematisch von der Kommunikation der Kantone mit den Kantonen derselben Vollzugsstrukturen beeinflusst wird. Im Gegenteil: die Massnahme wird weniger eingeführt, wenn sie bereits bei anderen Kantonen mit demselben Vollzugssystem in Kraft ist. Die Auswertung der weiteren Massnahmen zeigt auch, dass diese Art von Diffusion bei keiner Massnahme einen signifikant positiven Einfluss hervorruft. Bei der Massnahme „Wärmedämmung“ zeigt sich ebenfalls ein signifikant negativer Effekt wie bei der „Ausführungsbestätigung“.

5.4.3 *Massnahmenspezifische Erkenntnisse II*

Um ein kohärentes Bild zu schaffen, soll Diffusion nie unabhängig von den internen Gegebenheiten betrachtet werden. Im Rahmen der Policy-Diffusion gilt es immer beide Einflüsse, interne wie auch externe, miteinzubeziehen. In diesem Kapitel geht es darum, in einem Überblick zu eruieren, ob sich gewisse interne Determinanten systematisch auf die Einführung von spezifischen Massnahmen im untersuchten Politikfeld auswirken. Dabei werden in erster Linie Aspekte der Motivation (Parlament, Wahljahr) wie auch der Ressourcen (Energiefachstelle) genauer betrachtet. Die internen Determinanten der jeweiligen Modelle mit der besten Güte werden in Tabelle 7 aufgezeigt und in der Folge diskutiert.

5.4.3.1 *Politische Brisanz*

Die massnahmenspezifische Hypothese 3.6 postuliert, dass der Einfluss eines linken Parlamentes bei der Einführung jener Massnahmen zum tragen kommt, die politisch brisant sind. Die beiden Massnahmen „Elektrische Energie“ und „Grossverbraucher“ werden als politisch mittel bis hoch brisant eingestuft (siehe Tabelle 1). Auch wenn der interessierende Koeffizient in den beiden Schätzungen einen positiven Wert einnimmt, so ist dieser jedoch nur im Falle vom Modul „Grossverbraucher“ signifikant. Ebenfalls erweist sich dieser Einfluss bei der Massnahme „Wärmeschutz“ als signifikant, einer Massnahme mit tiefer politischer Brisanz. Die Hypothese lässt sich bei der Betrachtung dieser fünf Massnahmen folglich nicht bestätigen.

Tabelle 7: Übersicht interne Determinanten

Variable	Höchstanteil		Elektrische Energie		Grossverbraucher		Ausführungs- bestätigung		Wärmedämmung	
	<i>Kombiniertes Modell 2</i>		<i>Einführung MuKE</i>		<i>Regionale Diffusion</i>		<i>Kombiniertes Modell 3</i>		<i>Kombiniertes Modell 3</i>	
	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE
Regionale Diffusion	8.19*	4.19			-11.59*	6.31	3.97**	1.68	7.20**	3.52
Einführung MuKE	-2.16	3.55	3.64***	†			-5.28	3.40	11.17**	5.06
Ideologische Diffusion	-19.73	16.98					-8.07	5.29	4.66*	2.75
Strukturelle Diffusion							-5.00*	2.92	-14.29**	6.88
Parlament links	7.34	4.89	5.42	4.57	5.64**	2.72	-4.38	4.10	8.42**	3.58
Wahljahr	0.72	0.76	-1.14	0.75	-0.87	0.78	0.07	0.90	-1.36**	0.57
Energiepreis	-0.77	0.99	1.13	1.63	-2.40**	1.07	1.36	1.11	-3.01*	1.66
Kantonales Klima	2.51	3.35	4.14	4.05	10.67***	3.84	2.49	3.79	0.87	3.58
BIP	0.95**	0.44	-0.58**	0.27	-0.37	0.28	0.09	0.29	0.38	0.45
Energiefachstelle	0.04	0.19	0.74*	0.40	0.58***	0.20	0.12	0.14	-0.29	0.21
Vorbildfunktion	3.54	2.40	-1.29	1.35	-0.29	1.35	2.25	1.40	2.78	1.82
Kantonales Energie gesetz	4.14***	0.97	3.93**	1.61	7.94***	1.47	0.55	1.03	-1.08	1.09
time 1	1.32	7.96	96.49	73.45	2.38	2.22	-3.92	3.64	1.10	0.84
time2	-0.21	8.71	-61.38	50.17	-2.89*	2.58	6.69	4.30	-2.29**	1.11
time3	1.01	27.59	127.23	113.1	14.66*	8.84	-25.28*	14.92	10.73**	5.36
_cons	-22.24	22.32	-519.16	362.1	-30.48***	9.86	-15.76	13.97	6.71	12.63
N	318		355		332		328		192	
Log-likelihood	-25.23		-21.68		-18.63		-27.79		-38.79	
Wald Chi2 (12/13)	148.01***		93.58***		93.47***		102.83***		63.59***	
Pseudo R2	0.56		0.52		0.58		0.42		0.43	
AIC	80.46		67.36		63.27		87.57		109.59	
BIC	136.89		113.83		112.73		148.26		161.71	

Legende: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01.

Beobachtungen sind nach den Kantonen geclustert.

† : Einführung der MuKE = 0 sagt nie ein Ereignis voraus

Alle Variablen ausser Kantonales Energiegesetz, Parlament Links und die Zeitvariablen (time1-3) sind um ein Jahr verzögert in die Modelle aufgenommen worden (t-1).

Dieselbe Überlegung kann auch hinsichtlich von Wahlen angestellt werden. Übertragen darauf wird angenommen, dass politisch brisante Massnahmen weniger in den Jahren von Exekutivwahlen oder dem Jahr davor eingeführt werden (Hypothese 3.7). Die seltenere Einführung von Massnahmen in Wahljahren konnte in verschiedenen Untersuchungen aufgezeigt werden (Berry/Berry 1990; Kübler/Widmer 2007). In Wahljahren respektive dem Jahr davor wurde einzig die Massnahme „Wärmeschutz“ signifikant weniger eingeführt, eine Massnahme der jedoch eine tiefe politische Brisanz zugeschrieben wird. Die Hypothese kann folglich nicht gestützt werden.

5.4.3.2 Der Einfluss der Energiefachstelle

Die Rolle der Energiefachstelle, so wird angenommen, kommt speziell bei der Einführung jener Massnahmen zum tragen, bei denen ein zusätzlicher Aufwand für die Verwaltung

entsteht (Hypothese 3.8). Wenn die Energiefachstelle eines Kantons über wenige Ressourcen verfügt, dann wird eine Massnahme, die zusätzlichen Aufwand beschert, kaum vollzogen. Aus diesem Grund würde gegen diese Massnahme grösseren Widerstand entstehen. Die beiden Massnahmen „Elektrische Energie“ und „Grossverbraucher“ stellen die zuständige Fachstelle vor zusätzliche Herausforderungen, da beide komplexe Vollzugshilfen erfordern. Die Hypothese nimmt in der Folge an, dass bei der Einführung dieser beiden Massnahmen die Grösse der Energiefachstelle einen positiven Einfluss ausübt.

Bei der Betrachtung von Tabelle 7 fällt auf, dass in den beiden Fällen in welchen zusätzlicher Aufwand für die Verwaltung entsteht, der Koeffizient positiv und signifikant ist, sprich Kantone mit grösseren Fachstellen diese Massnahme eher übernehmen. Bei den anderen drei Massnahmen kommt dieser Effekt nicht zum Tragen. Diese Erkenntnisse stützen die Hypothese.

5.4.3.3 Weitere interne Determinanten

In den Modellen wurden weitere interne Determinanten einbezogen. So wurde für den Einfluss der Motivationsvariablen Energiepreis und klimatische Bedingung kontrolliert. Es zeigt sich in der Schätzung, dass generell in einem Kanton eher eine Massnahme eingeführt wird, wenn der Wärmebedarf aufgrund klimatischer Bedingungen grösser ist (respektive die durchschnittliche Anzahl Heizgradtage pro Jahr steigt). Diese Variable muss jedoch eher als Proxy für eine allgemeine Sensibilität in Klima- und Energiefragen der Bevölkerung verstanden werden. Der Energiepreis (Erdölpreis) ist über die Kantone hinweg einheitlich, da Preisunterschiede in den Kantonen nicht exakt ausgemacht werden können. Einen systematischen Einfluss auf die unterschiedlichen Massnahmen im Bereich kantonaler Energiepolitik lässt sich nicht finden. Ähnlich ist dies im Falle der Ressourcenvariable kantonales Bruttoinlandsprodukt und der weiteren Policy „Vorbildfunktion der Kantone“. Als mehrheitlich positiv und signifikant erweist sich der Einfluss der Einführung eines neuen Energiegesetzes oder einer grundlegenden Revision dieses Gesetzes. Einzig im Falle der „Ausführungsbestätigung“ und des „Wärmeschutzes“ trifft dies nicht zu. Dies lässt sich damit erklären, dass die Ausführung von Massnahmen und auch die konkrete Berechnung der Wärmedämmung weniger auf Gesetzes-, sondern eher auf Verordnungsebene erlassen werden.

5.5 Zusammenfassung

Die quantitative Auswertung der Daten zeigt, dass der Diffusion im Bereich kantonaler Energiepolitik eine zentrale Rolle zukommt. Signifikanten Einfluss üben in erster Linie die regionalen Konferenzen und die MuKE aus. Zudem haben die Schätzungen ergeben, dass Massnahmen meist dann eingeführt werden, wenn ein Energiegesetz neu geschaffen oder die Gesetzgebung grundsätzlich überarbeitet wird. Betrachtet man die Diffusion einzig anhand der Deutschschweizer Kantone, so sind ähnliche Muster erkennbar. Die Einführung der MuKE 2000 wirkt sich hingegen nicht systematisch auf die Einführungswahrscheinlichkeit in den Deutschschweizer Kantonen aus. Hingegen zeigt sich ein Diffusionsmuster über ideologische Netzwerke. Die linke Ausrichtung des kantonalen Parlaments erweist sich in diesen Kantonen zusätzlich als unterstützend, was darauf hinweist, dass den kantonalen Parlamenten und in der Folge der Parteipolitik in dieser Frage eine wichtige Rolle zukommt.

Die Auswertung der Schätzung, die alle Massnahmen aufnimmt, belegt, dass mehrere Institutionen die Einführungswahrscheinlichkeit in den Kantonen gemeinsam beeinflussen. Aus diesem Grund wurden anhand von Charakteristiken der fünf Massnahmen verfeinerte Fragestellungen untersucht. Diese sollen über die Wirkung der unterschiedlichen Institutionen Auskunft geben. Dabei hat sich herauskristallisiert, dass die regionalen Energiefachstellen die Diffusion von Massnahmen fördern, die mit den bestehenden Gesetzen und Ideen kompatibel sind. Den Fachstellenmitarbeitenden, die sich in den regionalen Konferenzen treffen, kommt im Rahmen der Diffusion energiepolitischer Massnahmen also eine zentrale Rolle zu. Bei den Massnahmen, die explizit kantonsgrenzübergreifende Aspekte beinhalten, konnte wider erwarten keine Diffusion über die regionale Fachstellenkonferenz festgestellt werden. Angenommen wird, dass speziell das Wissen über politisch heikle Massnahmen über Parteinetzwerke kommuniziert wird. Diese Annahme bestätigt sich bei einer der zwei politisch heiklen Massnahmen. Die Wirkung der von der EnDK verabschiedeten MuKE 2000 auf die kantonalen Gesetzgebungen konnte in zwei Fällen nachgewiesen werden. Der Effekt wirkt jedoch nicht wie erwartet bei Massnahmen mit politischer Brisanz. Aufgrund der Analyse wäre es voreilig, den MuKE die Wirkung auf die kantonale Einführung abzusprechen, da diese möglicherweise nicht in direkter Weise wirken. Da die MuKE in einem deliberativen Prozess der Energiedirektorinnen und Energiedirektoren erstellt wurden, können diese auch bereits vor dem offiziellen Erlass auf die kantonalen Gesetzgebungen wirken, was mit die-

sem Vorgehen nicht zu erfassen ist. Massnahmen, die den Vollzug in den Kantonen tangieren, finden je nach Vollzugsstruktur eines Kantons unterschiedlichen Anklang. Netzwerke zwischen den Kantonen die nach derselben Vollzugsstruktur in der Energiepolitik organisiert sind, zeichnen sich jedoch nicht ab. Zumindest kann bei der Schätzung mit dem Einbezug dieser Variable keine Diffusion nachgewiesen werden.

Mit dieser Untersuchung konnte allgemein aufgezeigt werden, dass unterschiedliche Institutionen die Diffusion der Massnahmen im Energiebereich fördern. Ebenfalls haben diese Institutionen unterschiedlichen Einfluss auf Massnahmen mit verschiedenen Charakteristiken. Nicht nur ein Kanal ist für die Diffusion in diesem Politikfeld verantwortlich und es wird angenommen, dass es Wechselwirkungen zwischen den Institutionen geben kann, die mit dieser Vorgehensweise nicht aufgedeckt werden können. Wie sich die einzelnen Transfers genau abspielen kann mit dieser Vorgehensweise nicht aufgezeigt werden. Darüber hinaus besteht mit der einheitlichen Zeitverzögerung (time lag) von einem Jahr die Gefahr, dass Wirkungszusammenhänge nicht erkannt werden. Im nächsten Kapitel werden aus diesen Gründen ausgewählte Transferprozesse untersucht, um ein vertieftes Bild der Diffusion kantonaler Energiepolitik zu schaffen. Dafür werden auch Fälle miteinbezogen, in denen nach der Analyse der kantonalen Gesetzgebungen keine Einführung stattgefunden hat.

6 Transferstudie³⁷

6.1 Einleitung

Dieser zweite Untersuchungsteil ergänzt die im ersten Teil vorgestellte, quantitativ ausgerichtete Diffusionsanalyse. Während der quantitative Ansatz einer deduktiven Herangehensweise folgt, orientiert sich die Fallstudienanalyse an einer induktiven Vorgehensweise. Der Fallstudienvergleich eröffnet die Möglichkeit, die theoretischen Lücken anhand der Generierung von Hypothesen zu schliessen und die Erkenntnisse aus der quantitativen Analyse zu vertiefen. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie sich Transfers von energiepolitischen Innovationen erklären lassen. Die Resultate der Diffusionsanalyse werden auch dazu verwendet, um die Fallauswahl für die Transferanalyse zu treffen.

Im ersten Teil dieser Transferstudie werden die Fallstudien anhand der Konzepte aus Kapitel 4.3 analysiert. In der Analyse, die nach Kantonen stattfindet, wurde für jeden Kanton eine Tabelle erstellt, in welcher der Einfluss der unterschiedlichen Institutionen, die Transfertypen und die Prozesse aufgeführt sind. Die Fallstudien werden in alphabetischer Reihenfolge diskutiert. Der Vergleich und die Synthese der Fallstudien sind im zweiten Teil des Kapitels zu finden. Basierend auf diesen Erkenntnissen werden zum Schluss Hypothesen generiert.

6.2 Empirische Umsetzung und Auswahl der Fälle

6.2.1 *Forschungsdesign*

Mit der Analyse ausgewählter Prozesse besteht die Möglichkeit der empirischen Identifikation von Wirkungszusammenhängen, die Ursache und Wirkung in einem konkreten kausalen Prozess miteinander zu verbinden. Ein solches Vorgehen trägt dazu bei, die Black-Box zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen zu erhellen und den Wirkungszusammenhang nicht nur theoretisch-abstrakt, sondern empirisch-konkret aufzuzeigen.

³⁷ Die theoretischen Konzepte und eine Auswahl der Resultate werden in einem Konferenzpapier von Strebel/Widmer (2011) behandelt.

Um ein möglichst breites Spektrum abzudecken, erfolgt die Fallauswahl anhand eines „Most Different Systems Design“. Das heisst, dass die ausgewählten Fälle in verschiedenen Dimensionen eine möglichst grosse Varianz aufweisen sollten (vgl. Fallauswahl 6.2.2). In allen ausgewählten Kantonen wird für jede Massnahme in einem ersten Schritt eine Prozessanalyse durchgeführt.

6.2.1.1 Prozessanalyse und Fallstudienvergleich

In der Policy-Forschung werden im Rahmen von Prozessanalysen respektive „Process-tracing“ politische Prozesse anhand von Fallstudien rekonstruiert. Die detaillierte Wiedergabe der zeitlichen Abfolge von Prozessen spielt dabei die entscheidende Rolle: *„Process-tracing can identify single or different paths to an outcome, point out variables that were otherwise left out in the initial comparison of cases, check for spuriousness, and permit causal inference on the basis of a few cases or even a single case“* (George/Bennett 2005: 215). Der empirische Nachweis der bestimmten Prozesse kann als komplementär zum Test kausaler Effekte der quantitativen Analyse gesehen werden (ebd.). Ziel ist es nicht so sehr die Anzahl der Beobachtungen zu erhöhen, sondern die Verbindung zwischen den Variablen möglichst detailliert nachzuvollziehen. Zur Differenzierung wurden den einzelnen Konzepten in Kapitel 4.3 möglichst exklusive Muster zugewiesen und anschliessend anhand eines Interviewleitfadens operationalisiert. Mit der Analyse haben sich Muster herauskristallisiert, die Policy-Transfers im Detail erklären. Diese Muster wurden anschliessend einem Vergleich unterzogen.

Gängigerweise werden Prozessanalysen mit fallorientierten Forschungsdesigns in Verbindung gebracht (George/Bennett 2005). Fallorientierte Ansätze sind im Gegensatz zu den variablenzentrierten Ansätzen weniger auf die Suche nach „data-set observations“ ausgerichtet. Ein fallorientiertes Vorgehen ist für die vorliegende Fragestellung jedoch wenig zielführend, da dieses eher versucht, die Komplexität sozialer Phänomene aufzudecken, als Regelmässigkeiten auf den Grund zu gehen. Bei dem hier angestrebten variablenorientierten Vorgehen handelt es sich hingegen um die Erfassung von Variablen in einer Mehrzahl von Fällen (vgl. George/Bennett 2005: 179). Die umfassende Beschreibung des einzelnen Falles stellt hier den Ausgangspunkt dar. Das Erörtern von Regelmässigkeiten und kausalen Kräften erlaubt es, theoretische Beziehungen aufgrund der Konzepte zu formulieren. Da die Konzepte sehr stark auf den Transferprozess fokussieren, ist eine Rekonstruktion der jeweiligen

Prozesse jedoch nötig. In der Analyse werden die Erkenntnisse aus den Prozessen den Konzepten zugeordnet. Dies ermöglicht anschliessend die Variablen in vergleichender Hinsicht zu betrachten.

6.2.1.2 Umsetzung

Die vorliegende Thematik wurde anhand einer Dokumentenanalyse und problemzentrierten, leitfadengestützten Experteninterviews angegangen. Dokumente werden als schriftliche Texte verstanden, die als Aufzeichnung eines Vorgangs oder Sachverhalts dienen (Wolff 2008). Dabei wurden in erster Linie Dokumente der Debatten (Protokolle und Berichte) in den Kantonen, die einer Einführung vorangingen, gesucht und analysiert. Der vollständige Prozess kann in der Regel aufgrund fehlender Informationen nicht einzig anhand von Dokumenten rekonstruiert werden. Die Erkenntnisse daraus dienen der Fokussierung und der Ergänzung der Interviews.

Qualitative Interviews ermöglichen, Hintergrundinformationen und Daten über informelle Kontakte im politischen Entscheidungsprozess zu erhalten (Kvale/Brinkmann 2009). Bei einer solchen Art von Interviews hat die interviewende Person die Aufgabe, das Gespräch anhand offener Fragen zu lancieren und zu steuern. Das Gespräch soll sich an einem Interviewleitfaden orientieren und als Basis für die Fallrekonstruktion dienen. Der aus dem Interview entstandene Text wird anschliessend transkribiert und die Aussagen werden anhand der theoretischen Konzepte strukturiert.

Um ein möglichst kohärentes Bild über die Prozesse zu erhalten, wurden Interviews mit Expertinnen und Experten der Energiefachstellen der ausgewählten Kantone, politischen Akteuren und Personen weiterer relevanter Institutionen (Sekretäre der regionalen Fachstellenkonferenzen, SIA, NGO etc.) durchgeführt. Eine Liste mit den Interviewpartnerinnen und -partner sowie ein Musterleitfaden, der für jedes Gespräch spezifisch angepasst wurde, sind im Anhang aufgeführt.³⁸

³⁸ Die Transkripte der Interviews werden aus Platzgründen nicht abgedruckt, sind jedoch auf Anfrage beim Autor erhältlich. Werden in den Fallstudien keine konkreten Quellen angegeben, so stammen die Angaben aus den entsprechenden Interviews.

6.2.2 *Auswahl der Massnahmen und der Kantone*

Das Vorwissen aus der Diffusionsstudie wie auch der Theorie führt zu Annahmen über Einflussfaktoren und über die Analyseobjekte als Merkmalsträger. Die Fälle wurden gezielt ausgewählt, sodass eine Vielzahl von theoretisch relevanten Merkmalskombinationen bei den Massnahmen wie auch den Kantonen vertreten ist. Die Suche nach bestimmten und in gewisser Hinsicht exemplarischen Fällen, wodurch ein breites Spektrum von Möglichkeiten abgedeckt werden soll, steht hier folglich im Zentrum (Yin 2009). Um Gemeinsamkeiten in den Prozessverläufen zu finden, wurden Massnahmen ausgewählt die sich im Diffusionsgrad wie auch inhaltlich unterscheiden. Folgende drei Massnahmen werden für die Beantwortung der Fragen vertieft analysiert:

- Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien
- Elektrische Energie
- Grossverbraucher

Im ersten Untersuchungsteil konnte gezeigt werden, dass sich die MuKE 2000 auf die Einführung der Massnahme „Elektrische Energie“ positiv ausgewirkt haben, während die Diffusion über die regionalen Konferenzen in diesem Fall als weniger relevant erscheint (vgl. Tabelle 8). Da die Inhalte auf einer SIA Norm basieren, gilt es dem Einfluss dieses Akteurs spezielle Beachtung zu schenken. Die Massnahme „Grossverbraucher“ hatte der Kanton Zürich lanciert und breitete sich, wie in der Event-History Analyse aufgezeigt, über keine der hier untersuchten Kanäle aus. Bei der Einführung vom „Höchstanteil nicht erneuerbarer Energien bei Neubauten“ erweisen sich hingegen die regionalen Fachstellenkonferenzen als treibende Kräfte für die Diffusion. Bei der Auswahl handelt es sich einerseits um technisch anspruchsvolle Massnahmen (Elektrische Energie und Grossverbraucher) deren Einführung als politisch eher brisant eingestuft wird, und andererseits um eine Massnahme (Höchstanteil bei Neubauten) die einen Bereich abdeckt, der in den Kantonen bereits grundsätzlich reguliert ist. Da die Einführung der ausgewählten Massnahme in den meisten Kantonen zeitlich nicht sehr weit zurück liegt, sollte es auch möglich sein, Informationen bezüglich deren Einführung retrospektiv zu finden.

Möglichst unterschiedliche Kantone werden untersucht, um breite Erkenntnisse zu gewinnen. Folglich gilt es sowohl Vorreiter- wie auch Nachzüglerkantone zu untersuchen. Der

Einbezug von Kantonen, die sich als resistent gegenüber der Einführung energiepolitischer Massnahmen herausgestellt haben (siehe Tabelle 8), sind ebenfalls von Interesse, um Aussagen über Policy-Transfers zu machen. Es gilt die grundsätzliche Aktivität im Rahmen energiepolitischer Massnahmen zu beachten. So kann man die Kantone Neuenburg und Baselland als eher aktive Kantone bezeichnen. Während Obwalden und das Wallis mit Einführungen eher zurückhaltend waren, haben die Kantone Thurgau und Uri Massnahmen eingeführt, waren jedoch weder sonderlich aktiv noch merklich passiv während dem Untersuchungszeitraum. Mit der Auswahl dieser sechs Kantone finden ebenfalls die verschiedenen Landesteile der Schweiz Beachtung. Zudem sind die vier regionalen Energiefachstellen und die drei unterschiedlichen Vollzugssysteme mit der Auswahl abgedeckt.

Tabelle 8: Auswahl der Kantone nach Merkmalen und eingeführten Massnahmen

		Merkmale			Einführung der Massnahme (Jahr) ³⁹		
		Rolle ⁴⁰	Vollzug	Regionale Konferenz	Höchstanteil	Elektrische. Energie	Grossverbraucher
Kantone	Baselland	Eher aktiv	Zentral	NW-CH	2000	2005	-
	Obwalden	Passiv	Kommunal	Zent.-CH	-	-	-
	Neuenburg	Aktiv	Gemischt	West-CH	2001	2002	2001
	Thurgau	Gemischt	Kommunal *	Ost-CH	2004	2004	2004
	Uri	Gemischt	Kommunal	Zent.-CH	2008	2008	1999
	Wallis	Passiv	Kommunal	West-CH	-	2004	-

*Vor dem Jahr 2004 gemischt kommunal/zentral

³⁹ Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes, der Verordnung, des Beschlusses etc.

⁴⁰ Die Kantone wurden nach der Anzahl der eingeführten Massnahmen aus den MuKen in Kombination mit dem Einführungszeitpunkt eingeteilt:

- Früh einführende Kantone: ZH, SG, AG, NE
- Kantone mit unterschiedlicher Dynamik: BE, UR, GL, SO, BS, BL, AR, AI, TG, TI, GE
- Spät einführende Kantone: LU, SZ, OW, NW, ZG, FR, SH, GR, VD, VS, JU

Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass Kantone auch eigenständig andere Massnahmen einführen können und eine aktive Energiepolitik betreiben. Aus diesem Grund hat die hier getroffene Aussage nur im Rahmen der MuKen ihre Gültigkeit.

6.3 Fallstudie Kanton Baselland

6.3.1 Kontext

Im Kanton Baselland spielt seit den 1970er Jahren und den Aktionen gegen das geplante Kernkraftwerk in Kaiseraugst (im angrenzenden Kanton Aargau) die Energiepolitik eine wichtige Rolle. In der Basellandschaftlichen Verfassung aus dem Jahr 1984 wird festgehalten, dass auf dem Kantonsgebiet und in dessen Nachbarschaft keine Atomkraftwerke nach dem Prinzip der Kernspaltung, Aufbereitungsanlagen für Kernbrennstoffe und Lagerstätten für mittel- und hochradioaktive Rückstände errichtet werden dürfen (SGS/BL 100, vom 17.5.1984).

6.3.2 Akteure und Institutionen

6.3.2.1 Fachstelle Energie

Die Fachstelle Energie ist Teil der Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD). Gegenwärtig verfügt die Fachstelle über sechshundert Stellenprozent (Stand 2010; Bundesamt für Energie BFE 2010a). Bereits in den 1990er Jahren beschäftigte die Fachstelle eine ähnliche Anzahl Personen, was damals weit über dem schweizerischen Durchschnitt lag (ebd. diverse Jahrgänge). Die Ausarbeitung neuer Gesetze oder Massnahmen findet immer in Absprache mit dem Amt für Umwelt und Energie des Kantons Basel-Stadt (AUE) statt, da man die Regelungen im Energiebereich möglichst einheitlich halten möchte. Der Kanton vollzieht das Energiegesetz zentral. Das heisst, dass Vollzugsaufgaben nicht an die Gemeinden delegiert werden. Dies stellt im Vergleich zu den anderen Kantonen eine Ausnahme dar. Die Fachstelle Energie erhofft sich dadurch einen einheitlichen Massstab in der Arbeit des kantonalen Bauinspektorats. Mitarbeitende der Fachstelle sind in den meisten Arbeitsgruppen der EnFK vertreten. Dies war auch bei der Überarbeitung der MuKE im Jahr 2000 der Fall. Ebenfalls versucht man, sich bei der Ausarbeitung und der Erarbeitung der SIA Normen einzubringen.

Die Fachstelle pflegt einen regen Austausch mit den Planenden. So finden regelmässig Treffen mit verschiedenen Verbänden statt. Vor einer Verordnungsanpassung werden die Meinungen dieser Akteure eingeholt. Zusätzlich werden Energieapéros für Fachpersonen durchgeführt. Zivilgesellschaftliche Akteure haben in der Regel die Möglichkeit, sich im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren bei Verordnungsanpassungen einzubringen.

Die Energiefachstelle Baselland ist Mitglied der Energiefachstellenkonferenz Nordwestschweiz (NSENFK). In der Ausarbeitung der MuKE 2000 und der Überarbeitung im Jahr 2008 wurden die verschiedenen Massnahmen in der NSENFK vorgängig diskutiert. Der kleine Kreis und die Regelmässigkeit der Treffen ermöglichen gemäss Vertretern der Fachstelle Energie einen guten Austausch. Das Sekretariat der NSENFK wird von der Energie- und Umweltberatungsfirma Nova Energie GmbH in Aarau geführt. Die Konferenz thematisierte, ob und in welchem Umfang die verschiedenen Massnahmen in die MuKE aufgenommen werden sollen. Ein gemeinsames Vorgehen wurde nicht angestrebt. Wenn in einem Kanton neue Projekte wie beispielsweise eine Energiegesetzrevision anstehen, versucht die Energiefachstelle Baselland diese Prozesse zu verfolgen, sei dies in den Kantonen der Nordwestschweiz wie auch in der übrigen Schweiz.

Im erweiterten Umweltbereich, zu dem im Kanton Baselland auch die Energie gezählt wird, engagiert man sich regelmässig im Rahmen der Oberrheinkonferenz.⁴¹ Da die Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften der drei Länder in verschiedener Hinsicht sehr gross sind, findet der Austausch hauptsächlich auf fachlicher Ebene statt. Auf Inhalte der Energiegesetzgebung im Kanton Baselland hatte dieser Austausch bis anhin keinen direkten Einfluss.

6.3.2.2 Regierungsrat

Die BUD wird seit dem Jahr 2007 von Jörg Krähenbühl (SVP) geleitet. Von 1994-2006 war Elsbeth Schneider-Kenel (CVP) für die Direktionsführung zuständig.

Während die Energiefachstelle an der Ausarbeitung der MuKE 2000 wie auch 2008 in den zuständigen Arbeitsgruppen vertreten war (Bundesamt für Energie BFE 2000), war die Exekutive des Kantons weniger stark in die Prozesse auf interkantonaler Ebene eingebunden. Im Kanton Baselland zeigte sich, dass die von der Energiedirektorenkonferenz (EnDK) verabschiedeten Mustervorschriften der Kantone (MuKE) eine breite politische Akzeptanz geniessen. Da der Kanton schon früh eine eigene Energiepolitik verfolgte, dienten die MuKE für den Kanton auch dazu, allgemein die Energiestandards im Gebäudebereich voranzutrei-

⁴¹ Folgende Regionen aus Deutschland, Frankreich und der Schweiz zählen dazu: Teile vom Bundesland Baden-Württemberg, die Regionen Mittlerer und Südlicher Oberrhein und die Landkreise Lörrach und Waldshut sowie Teile vom Bundesland Rheinland-Pfalz; die Region Alsace (Départements Bas-Rhin und Haut-Rhin); die Kantone Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau, Jura und Solothurn.

ben. Die MuKEen hatten im Kanton Baselland zwar eine legitimierende, jedoch keine auslösende Wirkung für die Einführung der darin enthaltenen Massnahmen.

6.3.2.3 Parteien

Die Sensibilität für Energiefragen hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen, nicht zuletzt, weil man im Volk eine starke Nachfrage nach Förderbeiträgen feststellt. Bis vor zwei Jahren gab es jährlich nur zwei bis drei energiepolitische Vorstösse im Landrat (Legislative), die verschiedenste Aspekte der Energiepolitik thematisierten. Gegenwärtig werden markant mehr Vorstösse aus allen politischen Lagern zu dieser Thematik eingereicht. Auch Parlamentarier und Parlamentarierinnen aus bürgerlichen Parteien beteiligen sich vermehrt an der Energiepolitik, was früher im Kanton Baselland eher selten der Fall war.

6.3.3 Energiegesetzgebung

Der Kanton Baselland hat seit dem Jahr 1979 ein vom Volk angenommenes Energiegesetz (vom 15.10.1979). Das Gesetz wurde 1991 revidiert und dem Energienutzungsbeschluss des Bundes angepasst (SGS/BL 490, vom 4.2.1991). Konkretisiert wird das Gesetz von 1991 durch verschiedene Verordnungen. Für den Gebäudebereich ist vor allem die Verordnung über die rationelle Energienutzung (EnGV, verschiedene Jahrgänge) von Interesse. Die Verordnung wird regelmässig, ungefähr alle fünf Jahre und zuletzt im Jahr 2009, revidiert. Der Rhythmus wird durch verschiedene Faktoren wie neue Erkenntnisse aus dem Vollzug, technische Fortschritte, Anpassungen der Normen, parlamentarische Vorstösse und die MuKEen bestimmt. Der Regierungsrat hat mit der jüngsten Teilrevision der EnGV (SGS/BL 490.11, vom 22.3.2009) eine Anpassung an die strategische Zielsetzung der regierungsrätlichen Energiestrategie umgesetzt (vgl. Regierungsrat Kanton Baselland 2008). Die energetischen Mindestanforderungen an den Wärmeschutz und die Haustechnikanlagen wurden damit an die revidierten MuKEen aus dem Jahr 2008 angepasst.⁴²

Seit dem Jahr 1988 hat der Kanton, basierend auf der Verordnung über Förderbeiträge nach dem Energiegesetz, die Möglichkeit, Förderbeiträge zu entrichten (Verordnung über Förderbeiträge nach dem Energiegesetz, verschiedene Jahrgänge). Bei den finanziellen

⁴² Vgl. Medienmitteilung des Regierungsrates vom 6.4.2009: Neue Anforderungen an die Energieeffizienz im Gebäudebereich.

Mitteln für kantonale Fördermassnahmen lag der Kanton bei den Ausgaben pro Einwohner immer ungefähr im Durchschnitt aller Kantone (Bundesamt für Energie BFE, diverse Jahrgänge).

Im Bereich der Energie arbeiteten die beiden Basel bereits seit den 1980er Jahren sehr eng zusammen. Man diskutierte alle Verordnungsrevisionen der vergangenen Jahre gemeinsam und führte sie auch zu einem ähnlichen Zeitpunkt ein. Geplante neue Massnahmen werden in der Regel mit den MuKEn abgeglichen.

6.3.4 *Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien*

Der Kanton Baselland hat die Massnahme „Höchstanteile an nicht erneuerbaren Energien“ nicht eingeführt. Die Energiefachstellen beider Basel haben noch vor dem Erlass der MuKEn 2000 gemeinsam eine Massnahme ausgearbeitet, die ähnliche Ziele anstrebt.⁴³

Die Regelung des Kantons Baselland in §7 EnGV ist so ausgestaltet, dass Neubauten einen zwanzig Prozent tieferen Heizungsenergiebedarf nachweisen müssen, als von der Norm SIA 380/1 vorgeschlagen wird. Dies gilt exakt bei den Systemanforderungen für den Wärmeschutz und gerundet bei den Einzelanforderungen an den Wärmeschutz. Diese Massnahme entspricht also nicht dem „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“, wie er in den MuKEn festgehalten ist und verlangt, dass bei Neubauten und Erweiterungen höchstens achtzig Prozent des Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasser mit nicht erneuerbaren Energien gedeckt werden (MuKEn 2000, Modul 2). In der aktuellen EnGV aus dem Jahr 2009 schreibt §15 fest, dass im Gegensatz zum Modul 2 der MuKEn 2008 das Brauchwarmwasser in neuen Gebäuden mindestens zu fünfzig Prozent mit erneuerbaren Energien erwärmt werden muss. Dies wird losgelöst von der Gebäudehülle betrachtet. Im Gegenzug wird bei der Systemanforderung an den Wärmeschutz nach §8 ENGV nur noch ein, verglichen mit der Norm SIA 380/1 aus dem Jahr 2009, zehn Prozent tieferer Heizungsenergiebedarf verlangt.

Mit der Massnahme der beiden Kantone Baselland und Basel-Stadt wird den langlebigen Elementen, wie etwa der Gebäudehülle, mehr Beachtung geschenkt und hat nach der Auf-

⁴³ In der Diffusionsanalyse (vgl. Kapitel 5) wurde die Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ im Kanton Baselland als eingeführt in den Datensatz aufgenommen. Grund dafür ist die Gleichsetzung der Massnahmen in der jährlichen Publikation „Stand der Energiepolitik der Kantone“ vom BFE.

fassung der Fachstelle Energie einen nachhaltigeren Charakter als die Regelung der MuKE. Allgemein wird angenommen, dass beide Vorschriften etwa denselben Effekt erzielen (Stand der Energiepolitik, diverse Jahrgänge). Aufgrund des zentralen Vollzugs legt die Fachstelle Energie viel Wert darauf, wie der Aufwand unter Beachtung möglichst hoher Effizienz gering gehalten werden kann. In den Kantonen, die das Modul 2 der MuKE eingeführt haben, darf die Dämmung geringer ausfallen, wenn sie etwa durch eine Wärmepumpe ausgeglichen werden kann. Die Energiefachstelle des Kantons Baselland erachtet es hingegen als einfacher, eine dickere Wärmedämmung zu verlangen. Die Abschnitte in den Gesetzgebungen beider Kantone sind aufgrund der gemeinsamen Ausarbeitung praktisch identisch (Verordnung zum Energiegesetz Kanton Basel-Stadt, vom 11.5.1999). Da die Massnahme in der Revision der Verordnung Platz fand, musste das Parlament nicht darüber befinden und war am Entscheidungsprozess nicht direkt beteiligt. Weil die Wärmedämmung bereits durch die EnGV von 1994 reguliert war, führte die Verschärfung auch zu keinen grösseren Diskussionen.

Personen aus den Fachstellen der Kantone Baselland und Basel-Stadt waren in den Arbeitsgruppen für die „Harmonisierung umbauter Raum“ und „Förderprogramme“ vertreten, welche sich mit der Ausarbeitung der MuKE 2000 beschäftigten (Bundesamt für Energie BFE 2000). In diesem Ausarbeitungsprozess hat man versucht, das eigene Modell mit strengerer Wärmedämmvorschriften einzubringen, was jedoch nicht gelang. Der Kanton Zürich, aus dem die 80/20 Regel stammt und der seit dem Jahr 1995 mit dieser Massnahme Erfahrungen gesammelt hatte, konnte sich bei dieser Thematik durchsetzen. Durch den Sonderweg muss sich der Kanton Baselland in verschiedenen Gremien immer wieder rechtfertigen. So wurde etwa in der NSEnFK ausführlich über das Modul 2 der MuKE und den „Basler Weg“ diskutiert. In diesem Fall hatten sich die beiden Basel jedoch schon vor der Diskussion auf regionaler Ebene für ihre Bestimmung entschieden. Die restlichen Mitglieder der Konferenz (Aargau, Bern und Solothurn) sprachen sich hingegen für das Modul 2 der MuKE aus.

6.3.5 Elektrische Energie (SIA 380/4)

Die Fachstelle Energie überarbeitete die EnGV in den Jahren 2005 und 2009. Um die Thematik des Elektrizitätsverbrauchs bei Gebäuden, die nicht dem Wohnen dienen, anzugehen, hat man sich an den Massnahmen der SIA orientiert. Dabei verliess man sich auf die Stichhaltigkeit der Norm, da im Rahmen der Erarbeitung der SIA Norm verschiedene wissenschaftliche

Studien und die Erfahrungen aus unterschiedlichen Kantonen eine wichtige Rolle spielten. Diese Massnahme hat nicht alleine zur Überarbeitung der EnGV geführt, aber einen Teil dazu beigetragen. Die MuKEen waren in diesem Prozess gemäss der Energiefachstelle Baselland weniger wichtig. Dies zeigt sich auch darin, dass sich im Vergleich zu den MuKEen 2000 (Gebäude ab einer Energiebezugsfläche von 2000 m², bezogen auf SIA 380/4 Ausgabe 1995) die Massnahme im Kanton Baselland auf Energiebezugsflächen von mehr als 1000 m² bezieht. Einige Kantone, darunter auch Baselland, beeinflussen die Arbeit der SIA stark. In der Ausgabe 2006 der Norm SIA 380/4 wurde aufgrund des Inputs der Fachstelle Energie des Kantons Baselland die Energiebezugsfläche ebenfalls auf 1000 m² festgeschrieben. Die regionalen wie auch die nationalen Fachstellen spielten für den Kanton Baselland bei der Einführung dieser Massnahme in direkter Weise eine vernachlässigbare Rolle.

In der Vernehmlassung zu dieser Norm nahmen hauptsächlich Verbände und weniger die politischen Parteien teil. Speziell die Einschränkung der Erwärmung von Brauchwarmwasser, das nicht mehr elektrisch erzeugt werden darf, löste einige Reaktionen aus. Der Fachverband Elektroapparate für Haushalt und Gewerbe (FEA) wandte sich dabei, angesichts einer möglichen Einführung in anderen Kantonen, an die EnDK. Auch die Stromversorger sträubten sich gegen diese Regelung. Die Diskussion um die Thematik war eher technisch als parteipolitisch geprägt. Die Massnahme „Elektrische Energie“ nach SIA 380/4 wurde in §14 der Revision der EnGV im Jahr 2005 aufgenommen und vom Regierungsrat erlassen.

Planende setzten die Norm 380/4 vor dem Erlass der EnGV 2005 aus eigener Initiative im Kanton kaum um. Es zeigte sich auch, dass bei der Einführung der SIA Norm 380/4 einige Planerinnen und Planer überfordert waren, was zu Diskussionen in der Startphase führte. Die grössten Probleme bei dieser Norm entstanden rund um die Frage, zu welchem Zeitpunkt der Nachweis erbracht werden muss. Im Kanton Baselland existiert ein einstufiges Bewilligungsverfahren. Wenn ein Baubewilligungsgesuch eingereicht wird, muss detailliert darüber Auskunft gegeben werden, was und wie gebaut wird. Im Gegensatz dazu wird beispielsweise im Kanton Zürich zuerst die Gebäudehülle und erst zu einem späteren Zeitpunkt die technische Ausrüstung bewilligt. Bei grösseren Bauvorhaben institutioneller Anleger stiess man mit dem einstufigen Bewilligungsverfahren an Grenzen. In der Folge wurde das Verfahren für gewisse Fälle angepasst.

6.3.6 *Grossverbraucher*

Gegenwärtig fehlt im Kanton Baselland eine gesetzliche Grundlage für das in den MuKE n 2000 als freiwillig aufgeführtes Modul „Grossverbraucher“. Im Vergleich zu anderen Modulen der MuKE n wird der Aspekt der Grossverbraucher in den verschiedenen Gremien nur selten thematisiert und der Kanton Baselland verspürt weder einen Druck zum Handeln vom eigenen Parlament, noch von der regionalen oder nationalen Energiefachstellenkonferenz. In der Fachstelle Energie wird diesem Modul auch in aktuellen Diskussionen kein hoher Stellenwert zugewiesen, da die Anzahl Grossverbraucher im Kanton Baselland als zu gering eingestuft wird. Andere Themen, wie beispielsweise die Umnutzung von ehemaligen Industriearealen, stehen weiter oben auf der Agenda. Eine Gesetzesanpassung nur für das „Grossverbrauchermodell“ wird von der Energiefachstelle als nicht angemessen erachtet.

6.3.7 *Analyse*

6.3.7.1 *Transfertypen*

Da im Kanton Baselland die Absicht bestand, den Elektrizitätsbedarf für Beleuchtung, Lüftung und Klimatisierung in grösseren Gebäuden zu mindern, hatte der Transfer der Massnahme „Elektrische Energie“ einen instrumentellen Charakter. Im Kanton war die Meinung vorherrschend, dass die Massnahme durch den professionellen und zentralisierten Vollzug gut umgesetzt werden kann.

Die Massnahme der beiden Basel, die Gebäudeisolierungsvorschriften um zwanzig Prozent zu verschärfen, wird vom BFE mit dem „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ gleichgesetzt, da Einsparungen in ähnlicher Höhe erwartet werden. Referenz für die Einführung im Kanton Baselland war die Norm SIA 380/1. Die Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ wie er im Kanton Zürich initiiert und im Jahr 2000 auch in den MuKE n übernommen wurde, war in den beiden Basel im Ausarbeitungsprozess der eigenen Massnahme bekannt und man hat die Vor- und Nachteile abgewogen und eine eigene Massnahme erarbeitet. Folglich kann von einem konzeptionellen Transfer gesprochen werden, da man in den Kantonen eine einfach zu praktizierende Lösung suchte, um den Energieverbrauch in Gebäuden effektiv zu senken. Dabei liess man sich neben den MuKE n von verschiedenen weiteren Quellen inspirieren.

Die Fachstelle Energie hat sich allgemein der Kommunikation über die Massnahmen der MuKE 2000 ausgesetzt, wie sie das auch bei Gesetzesanpassungen in anderen Kantonen versucht. Ein sichtbarer Transfer fand im Rahmen vom „Grossverbrauchermodell“ jedoch nicht statt. Diese und weitere Massnahmen aus den MuKE wurde im Kanton regelmässig im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung diskutiert. Da die Anzahl der Grossverbraucher für die Entwicklung der Massnahme im Kanton Baselland als zu gering erachtet wurde, hat man sie auch nie in die Gesetzgebung aufgenommen. In diesem Rahmen kann folglich von mangelnder Angemessenheit des Transfers gesprochen werden, was dem Nicht-Transfertype II entspricht.

Tabelle 9: Übersicht Kanton Baselland

	Autonomiegrad			Institution				Transfertype			Nicht-Transfer
	Autonom	Halbautonom	Zwang	Direkter Kontakt	Nationale Konferenz	Regionale Konferenz	SIA	Instrumentell	Symbolisch	Konzeptionell	
Höchstanteil											
Elektrische Energie											
Gross-verbraucher											Typ II

6.3.7.2 Prozesse und Institutionen

Da der Kanton Baselland schon früh eine eigene Energiepolitik führte und schweizweit neben anderen Kantonen eine Vorreiterrolle einnahm, spürte man zu keiner Zeit einen Druck von anderen Kantonen, vom Bund oder von interkantonalen Konferenzen zur Einführung von gewissen Massnahmen (vgl. Tabelle 9). Ebenfalls bestand in der Energiepolitik nie ein Bedürfnis, bei andern Kantonen oder Institutionen Anerkennung zu erlangen.

Die Massnahme „Elektrische Energie“ war im Kanton bereits bei der Ordnungsrevision im Jahr 2000 bekannt, doch waren die Vollzugshilfen von der SIA zu diesem Zeitpunkt für das Empfinden im Kanton Baselland noch nicht genügend ausgereift. Vertreter des Kantons haben bei der Ausarbeitung der SIA Norm 380/4 in der Kommission mitgewirkt. Die Details

der Massnahme und die dazu vorliegenden Studien waren folglich bekannt. Als Konsequenz wurde die Massnahme aus dem SIA Normenwerk in der Verordnungsrevision übernommen. Dass die Massnahme auch ein Modul der MuKE darstellte, war dabei sekundär. Der Transfer der Massnahme „Elektrische Energie“ hat aufgrund eines autonomen Prozesses stattgefunden.

Der Kanton Baselland führte die Massnahmen „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ und „Grossverbrauchermodell“ nicht ein (vgl. Tabelle 9). Im Falle der ersten hat man sich mit allen möglichen Massnahmen im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung aufgrund eines autonomen Prozesses auseinander. Beide Basel führten jedoch eine Massnahme ein, die zwar dasselbe Ziel der Senkung des Energieverbrauchs verfolgt, den Schwerpunkt jedoch auf die Wärmedämmung setze. Die Idee dahinter war, dass das Einsetzen einer Wärmepumpe bei schlechter Dämmung wenig bringt. Auch wenn bei der Ausarbeitung die Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ bekannt war, hat man diese nicht kopiert, sondern eine Massnahme entwickelt, die zwar ähnliche Ziele verfolgt, jedoch andere Instrumente dazu einsetzt. Das Grossverbrauchermodell wurde bei der Ausarbeitung der EnGV 2000 wie auch 2005 diskutiert, für den eigenen Kanton und die eher tiefe Anzahl Grossverbraucher in der verwaltungsinternen Diskussion als nicht angemessen eingestuft. Der Transferprozess kann als autonom bezeichnet werden, da der Kanton Baselland an den verschiedenen Konferenzen teilnimmt und auch bei der SIA aktiv beteiligt, um über die neusten Entwicklungen im Bilde zu sein. Von ausserhalb des Kantons wurde nie Druck verspürt.

6.3.7.3 Akteure

Die Verordnung wird im Kanton Baselland regelmässig revidiert. Der Rhythmus wird durch verschiedene Faktoren bestimmt. Schliesslich war die Fachstelle Energie in der Vergangenheit der Akteur, der die Initiativen für Revisionen ergriffen hat. Der Regierungsrat und die politischen Parteien spielten in diesen Prozessen keine aktive Rolle. Das allgemeine politische Empfinden gegenüber Energiefragen hat jedoch ein positives Klima für neue energiepolitische Massnahmen geschaffen.

Im Kanton Baselland hat sich im Rahmen der untersuchten Massnahmen die Fachstelle Energie, die finanziell und personell gut ausgestattet ist, als zentraler Akteur herausgestellt.

Neben der aktiven Rolle im Kontext der Gesetzgebung ist die Fachstelle Energie stark in den Arbeitsgruppen der EnFK sowie der SIA beteiligt und nimmt regelmässig an den Treffen der regionalen Fachstellenkonferenz teil. Wie sich beim „Grossverbrauchermodell“ zeigt, hat die Fachstelle auch eine Filterfunktion: Massnahmen, welche die Fachstelle als nicht geeignet betrachtet, werden zur Aufnahme in die Gesetzgebung in der Regel gar nicht erst vorgeschlagen.

6.4 Fallstudie Kanton Neuenburg

6.4.1 Kontext

Mit der Verabschiedung des Energiegesetzes im Jahr 1980 (LCEn, vom 22.10.1980) zählte der Kanton Neuenburg zu den Vorreiterkantonen im Bereich der Energiepolitik. In dieser frühen Phase, als die energiepolitischen Aufgaben der Kantone noch sehr vage definiert waren und die Energieversorgung im Vordergrund stand, war Neuenburg der erste Westschweizer Kanton, der ein Energiegesetz erliess, das auch die Energienutzung regulierte. Aus diesem Grund übernimmt der Kanton in der Romandie bei energiepolitischen Fragen oft die Rolle eines Vorläufers.

6.4.2 Akteure und Institutionen

6.4.2.1 Dienststelle Energie (*Service de l'énergie et de l'environnement*)

Basierend auf dem Energiegesetz von 1980 wurde die Dienststelle für Energie mit einer 1981 vom Staatsrat verabschiedeten Verordnung geschaffen (*Arrêté concernant la création du service cantonal de l'énergie*, vom 14.12.1981). Am 1. Januar 2010 hat die Dienststelle für Energie mit der Dienststelle für Umweltschutz fusioniert und wurde in Dienststelle für Energie und Umwelt umbenannt. Neu gibt es einen Bereich in dieser Dienststelle der für Energiefragen zuständig ist und das Personal und die Aufgaben der ehemaligen Dienststelle für Energie übernommen hat. Die Dienststelle untersteht dem Departement für Raumordnung und konnte mit der Zunahme an Aufgaben auch die Ressourcen laufend ausbauen. Gegenwärtig verfügt der Bereich Energie über knapp 800 Stellenprozent (Stand 2010; Bundesamt für Energie BFE 2010a). Mit der Fusion und der darauf folgenden Reorganisation, aber auch wegen der schwierigen Finanzlage des Kantons, wird sich dieser Trend laut der Dienststelle in den nächsten Jahren nicht fortsetzen können. Während die drei grössten Städte La Chaux-de-Fonds, Le Locle und Neuenburg die energiegesetzlichen Vorschriften selbst vollziehen, ist die Dienststelle Energie für den Vollzug in den restlichen Regionen des Kantons verantwortlich. Die tiefe Anzahl von Vollzugseinheiten und die regelmässigen Treffen mit den zuständigen Personen ermöglichen einen kohärenten und professionellen Vollzug im ganzen Kanton.

Der Kanton Neuenburg ist als Westschweizer Kanton Mitglied der *Conférence Romande des Délégués à l'Énergie* (CRDE). Anders als in den drei regionalen Fachstellenkonferenzen der

Deutschschweiz ist die CRDE in drei Gruppen organisiert (CRDE Plénière, CRDE Technico und CRDE Communico). Die CRDE Plénière (Konferenz der Energiefachstellenleiter) steht über den anderen beiden Subkonferenzen und gibt die Leitlinien der gemeinsamen Arbeit vor. Wenn in der CRDE Technico, die als Plattform für Techniker und für Personen im Vollzug dient, ein Konsens über ein Problem besteht, kann dort beschlossen werden, dass die Thematik in die nationale Arbeitsgruppe getragen wird. Umgekehrt werden in der CRDE Technico oft Themen behandelt, welche in Arbeitsgruppen der Konferenz Kantonaler Energiefachstellen (EnFK) thematisiert und von den Westschweizer Delegierten in die CRDE eingebracht wurden. Das dritte Gremium, die Kommunikationskonferenz (CRDE Communico), ist für die gemeinsame Arbeit im Informations- und Marketingbereich verantwortlich. Ein gut erkennbarer Drang zur Zusammenarbeit zwischen den Westschweizer Kantonen hat in diesem Politikfeld schon immer bestanden. So fand innerhalb der Romandie bereits eine gewisse Harmonisierung in der Energiepolitik statt, als auf nationaler Ebene diesbezüglich noch keine Bestrebungen im Gange waren. Bei jeder Sitzung der CRDE stellen die Delegierten ihre laufenden Projekte vor, wodurch bekannt wird, welcher Kanton sich mit welchen Themen beschäftigt. Auf diese Weise kann innerhalb der Gruppe eine gewisse Dynamik entstehen.

In jeder Arbeitsgruppe der EnFK steht der Romandie mindestens ein Sitz zu. Die Kantone verfügen jedoch nicht immer über die nötigen Ressourcen. Die Sitzungen in den Arbeitsgruppen sind sehr zeitintensiv, aus diesem Grund ist es oft nicht einfach, Westschweizer Delegierte zu finden. Ein weiteres Problem stellt die Sprache dar, da in diesen Gremien in der Regel deutsch gesprochen wird. Gemäss den Aussagen von Marc-Hermann Schaffner, Leiter des Bereichs Energie in der Dienststelle, ist es für den Kanton Neuenburg wichtig, dass die Romandie immer in einer nationalen Arbeitsgruppe vertreten ist. Auf diese Weise lässt sich die Energiepolitik nicht nur im eigenen Kanton, sondern auch auf interkantonaler Ebene mitgestalten. An der Ausarbeitung der MuKE 2000 präsierte der damalige Vorsteher der Dienststelle, Jean-Luc Juvet, die Arbeitsgruppe „Harmonisierung und Förderprogramme“. Ebenfalls war man durch einen Mitarbeiter der Dienststelle an der Überarbeitung der MuKE beteiligt.

6.4.2.2 Staatsrat

Das Departement für Raumordnung wird seit Frühjahr 2009 von Staatsrat Claude Nicati (FDP) geleitet. Von 2005-2009 war der Grüne Fernand Cuhe für die Departementsführung

zuständig. In der Phase der Gesetzesrevision war Pierre Hirschy (Liberal) Vorsteher des Departements. Der Staatsrat war grundsätzlich immer offen für fortschrittliche Energiegesetzgebung und unterstützte die Erneuerung der Gesetzgebung nach der Einführung des EnG mit der Absicht der kantonalen Harmonisierung.

6.4.2.3 Commission cantonale de l'énergie

In der kantonalen Energiekommission sitzen Vertreterinnen und Vertreter der Neuenburger Energieszene. Konkret handelt es sich dabei um Personen aus den Parteien, dem Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein (SIA), dem Hauseigentümerverband und der kantonalen Handelskammer. Bei diesem Gremium handelt es sich um einen Kreis von Expertinnen und Experten. Die Parteipolitik steht dabei im Hintergrund. Der zuständige Staatsrat/die zuständige Staatsrätin kann die Zusammensetzung steuern und ist selbst für die Leitung der Kommission zuständig. Aufgabe der Kommission ist es, energiepolitische Geschäfte für den Grossen Rat vorzubereiten.

6.4.2.4 Parteien

Seit dem Anstieg der Treibstoffpreise in den 2000er Jahren interessieren sich die Politikerinnen und Politiker vermehrt für energiepolitische Fragen. Diese Entwicklung manifestiert sich in erster Linie in der zunehmenden Anzahl an parlamentarischen Vorstössen. Früher war dieses Feld stark durch die Linke geprägt, während gegenwärtig die Energiepolitik bei allen Parteien eine grössere Relevanz einnimmt.

6.4.3 Energiegesetzgebung

Der Kanton Neuenburg erliess in den 1990er Jahren verschiedene für dieses Politikfeld relevante Verordnungen: Geregelt wurde unter anderem der Einsatz von Elektroheizungen (Arrêté concernant le chauffage électrique des locaux, vom 14.12.1987), die Beheizung von Aussenschwimmbädern (Arrêté concernant les piscines chauffées, vom 14.12.1998) und die Energienutzung in kantonalen und kommunalen Gebäuden (Arrêté concernant l'utilisation des énergies renouvelables dans les bâtiments appartenant au canton et aux communes, vom 23.12.1996). Letztere bestimmt, dass bei kantonalen und kommunalen Gebäuden vorbildlich gebaut werden muss. Diese Massnahme wird inzwischen in einer Mehrheit der Kantone angewendet. Die 1996 vom Staatsrat erlassene Verordnung zum rationellen Ener-

giegebrauch (Arrêté concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie dans le bâtiment, vom 23.12.1996) legte den Stand der Technik bei Gebäuden konkret fest und orientierte sich am Energienutzungsbeschluss (ENB) und an der Energienutzungsverordnung (ENV) des Bundes. Das im Jahr 2001 vom Grossen Rat verabschiedete Energiegesetz (Loi sur l'énergie - LCEn, RSN 740.1, vom 18.6.2001) löste das Vorgängergesetz aus dem Jahr 1980 ab. Das LCEn wird durch die Ausführungsbestimmungen (Règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'énergie - RELCEn, RSN 740.10, vom 19.11.2002) konkretisiert. Diese Ausführungsbestimmungen wurden in der Zwischenzeit mehrfach überarbeitet und angepasst.

Der Kanton bezahlte bereits in den 1980er Jahren Förderbeiträge für thermische Solaranlagen und Wärmepumpen. In der Zwischenzeit werden auch Minergie-Bauten, Holz- und Windenergie finanziell unterstützt. Mit dem Budget der Förderbeiträge befindet sich der Kanton Neuenburg im Mittelfeld der Kantone (Bundesamt für Energie BFE 2010a).

6.4.4 Massnahmen

Die drei Massnahmen „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“, „Elektrische Energie“ nach der SIA Norm 380/4 und „Grossverbraucher“ wurden im Rahmen der Revision des Energiegesetzes im Jahr 2001 vom Grossen Rat eingeführt. Der „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ fand in Art. 38, die „Elektrische Energie“ in Art. 46 und das „Grossverbrauchermodell“ in Art. 49 Eingang in das LCEn. Mit dem RELCEn im darauf folgenden Jahr wurden die Massnahmen konkretisiert.

6.4.4.1 Transfer und Einführung

Das neue Energiegesetz des Bundes aus dem Jahr 1998 war der Auslöser für die Ausarbeitung einer neuen Gesetzgebung im Kanton Neuenburg. Die Erarbeitung fiel zeitlich mit der Erarbeitung der MuKEN 2000 zusammen. Eingang in den Gesetzesvorschlag fanden in der Folge in erster Linie die Module der MuKEN 2000, deren Ausarbeitungsprozess 1999 beendet und im Jahr 2000 von der EnDK verabschiedet wurde. Da Jean-Luc Juvet als Präsident der für die MuKEN zuständigen Arbeitsgruppe amtierte, waren in der Phase der Ausarbeitung des kantonalen Gesetzes bereits alle Inhalte der MuKEN bekannt.

Bei der Diskussion um die Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ und „Grossverbrauchermodell“ hat man sich in der federführenden Dienststelle neben den MuKEN auch stark auf die Erkenntnisse und Erfahrungen aus dem Kanton Zürich gestützt, die

man im Rahmen der EnFK kennen lernte. Die Commission cantonale de l'énergie und die ad hoc Energiekommission des Kantonsrates unterstützte im vorparlamentarischen Prozess die Einführung von allen drei Massnahmen. Die Rolle der regionalen Fachstellenkonferenz CRDE war eine untergeordnete: Die Massnahmen „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ wie auch „Elektrische Energie“ in grossen Gebäuden nach SIA 380/4 wurde in der CRDE kaum je thematisiert. Die Massnahme „Grossverbraucher“ war in der CRDE ebenfalls kein Thema. Grund dafür war in erster Linie, dass die Energieagentur der Wirtschaft (EnAW)⁴⁴ bereits früher Energieberatungen für grosse Betriebe angeboten hatte. Die EnAW folgt mit ihren Richtlinien nicht exakt denselben Standards wie die MuKE und fokussiert auf den gesamtheitlichen Energieverbrauch. So wird im Modell der EnAW beispielsweise auch der CO₂-Ausstoss der betrieblichen Fahrzeugflotte miteinbezogen. Etwa ein Drittel der Betriebe im Kanton Neuenburg arbeitet noch heute mit der EnAW zusammen, was für die Behörden eine Entlastung bedeutet.

Anfang 1999 fand eine Vernehmlassung zur geplanten Gesetzesrevision statt. Es beteiligten sich Gemeinden, Parteien, interessierte Verbände und Organisationen. Bei der Erläuterung in der ersten Debatte im Kantonsrat wies der Staatsrat darauf hin, dass der „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ bereits bei den öffentlichen Gebäuden im eigenen Kanton wie auch im Thurgau und bei öffentlichen und privaten Gebäuden im Kanton Zürich angewendet wurde (Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel 2000). Beim „Grossverbrauchermodell“ wies er auf die Anwendung in Zürich, wie auch auf die Norm von Energie2000 für die Industrie hin. Bei der Massnahme der „Elektrischen Energie“ stand vor allem die SIA Norm 380/4 als Mittel zur Senkung des Elektrizitätsverbrauchs in den Ausführungen des Staatsrats im Vordergrund (Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel 1999). Der Kantonsrat wies den Gesetzesvorschlag 1999 mit einer knappen Mehrheit an die Kommission zurück. Hauptgrund dafür war, dass einerseits sehr viele Änderungsvorschläge eingebracht wurden und andererseits die Parteien die Commission cantonale de l'énergie nicht als repräsentativ erachteten (Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel 2000). Die in dieser Analyse untersuchten Massnah-

⁴⁴ Die EnAW wurde 1999 von den tragenden Verbänden der Schweizer Wirtschaft ins Leben gerufen. Als Dienstleistungsplattform für Unternehmen steht sie für die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele. Für weitere Informationen siehe www.enaw.ch.

men waren jedoch unbestritten und wurden auch in der überarbeiteten Version beibehalten.

Die kantonsrätliche Debatte zum überarbeiteten Vorschlag wurde im Jahr 2001 mit einem Vergleich der Gesetzgebungen der Westschweizer Kantone (inkl. Kanton Bern) eingeleitet. Neben den Dokumenten des Bundesamtes für Energie (BFE) und der MuKE hat auch das Energiegesetz des Kantons Freiburg aus dem Jahr 2000 (SGF 770.1, vom 9. Juni 2000) als zentrale Quelle gedient (Commission d'Energie du Canton de Neuchâtel 2001). Spezifisch wollte man mit dem vorgesehenen Energiegesetz, eine progressive Energiepolitik anstreben (ebd.). Zuständig für das Departement für Raumordnung war zu dieser Zeit Staatsrat Pierre Hirschy (Liberal). Wie erwähnt, sind die drei hier im Fokus stehenden Massnahmen im Gesetzesvorschlag von 1999 wie auch in der verabschiedeten Version von 2001 identisch. Eine Mehrheit des Kantonsrates hiess den von einer parlamentarischen Kommission überarbeiteten Gesetzesentwurf schliesslich am 22. Februar 2001 gut. Eine erneute Vernehmlassung fand nicht mehr statt. Die drei Massnahmen standen im Kantonsrat nicht mehr zur Debatte. Aus den MuKE sorgte einzig die Massnahme der kommunalen Energieplanung für politischen Widerstand.

6.4.4.2 Vollzug

Der zentrale Vollzug und der enge Austausch mit den drei Städten, die den Vollzug selbst ausführen, ermöglicht in Kombination mit detaillierten Vollzugshilfen bei der Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ eine reibungslose Umsetzung. Dies entsprach auch den Erwartungen der Dienststelle vor der Einführung. Im Falle der „Elektrischen Energie“ nach SIA 380/4 fehlten zu Beginn die nützlichen Vollzugshilfen. Oft wurden Gebäude nahe an der Grenze zu 2000 m² gebaut und waren in der Folge von der Massnahme nicht betroffen. Viele Betriebe waren deshalb von dieser Norm ausgenommen, was eine Entlastung darstellte. Vereinzelt bot man dazu in der Romandie gemeinsam Schulungen an, wie beispielsweise über die mathematischen Berechnungen der SIA 380/4. Ansonsten waren die Vollzugshilfen der SIA nach dem Empfinden der Dienststelle nicht ausführlich genug. Beim „Grossverbrauchermodell“ war bereits vor der Einführung klar, dass für die Umsetzung neue Vollzugshilfen geschaffen werden mussten. Ziel war es wie im Kanton Zürich, eine kantonale Lösung anzubieten. Dazu hat man die Dokumente aus Zürich übersetzt und angepasst. Zusätzlich wurde eine Computersoftware entwickelt, was sehr viel Zeit in Anspruch nahm. 2005

war die Ausarbeitung der drei Computerprogramme abgeschlossen. Verschiedene Umsetzungsprobleme besprach die Dienststelle mit dem Kanton Zürich. Gegenwärtig existieren für die Grossverbraucher drei verschiedene Programme. Im Jahr 2010 waren rund 125 Grossverbraucher einem der Programme angeschlossen. Im Sinne einer Qualitätskontrolle werden jedes Jahr mehrere Audits bei ausgewählten Grossverbrauchern durch eine externe Firma durchgeführt. Die Umsetzung der Massnahme „Elektrische Energie“ nach den revidierten MuKEN aus dem Jahr 2008 und der darin enthaltenen Anpassung der Gebäudegrösse auf 1000 m² fordern die Dienststelle jedoch stärker heraus, da markant mehr Verbraucher von dieser Massnahme tangiert sind.

6.4.5 Weitere Aspekte der Neuenburger Energiepolitik im Gebäudebereich

Das vom Grossen Rat angenommene Energiegesetz scheiterte im Herbst 2009 in einer Referendumsabstimmung. Das Referendum wurde ergriffen, weil man mit dem überarbeiteten Gesetz für alte Bauten ein Sanierungsobligatorium einführen wollte. Voraussetzung für die Qualifikation eines Gebäudes war der von der EnDK in das Basismodul der MuKEN 2008 eingeführte Gebäudeenergieausweis. Dieser sollte nach der Dienststelle Energie für Gebäude mit mehr als fünf Einheiten und für Dienstleistungsgebäude obligatorisch sein. In den Ratssitzungen wurde mit einer hauchdünnen linken Mehrheit eine Ausweitung dieser Vorschrift auf alle Gebäude beschlossen, was zur Folge hatte, dass die FDP, der Hauseigentümerverband und die Immobilienbranche das Referendum ergriffen.

Die neuen Standards der MuKEN 2008 konnten im Kanton Neuenburg trotzdem grossmehrheitlich durch eine staatsrätliche Anpassung der RELCEn vor der angestrebten Revision des Gesetzes eingeführt werden. Mit dieser Änderung fand hauptsächlich eine Verschärfung der Werte für die Gebäudehülle statt. Die Politik und die Kommission spielten aus diesem Grund im Vergleich zu der Einführung der Massnahmen aus den MuKEN 2000 kaum mehr eine Rolle.

6.4.6 Analyse

6.4.6.1 Transfertypen

Die Idee der nationalen Harmonisierung wollte man im Kanton Neuenburg mit einer möglichst kompletten Einführung der MuKEN 2000 umsetzen. Bei den Massnahmen „Höchst-

anteil an nicht erneuerbaren Energien“ und „Grossverbrauchermodell“ hat man sich neben den MuKEn stark auf die Erfahrungen aus dem Kanton Zürich gestützt. Bei der Massnahme „Elektrische Energie“ stand neben den MuKEn vor allem die SIA Norm 380/4 als Mittel zur Senkung des Elektrizitätsverbrauchs im Fokus. Der zentrale Vollzug und der enge Austausch mit den drei Städten, die den Vollzug selbst ausführen, ermöglichen eine reibungslose Umsetzung. Beim „Grossverbrauchermodell“ und der Massnahme „Elektrische Energie“ dauerte die Umsetzung wie angenommen aufgrund der Komplexität und der Ausarbeitung von Vollzugshilfen länger. Das gewählte Vorgehen zur Minderung des Energieverbrauchs und zur Unterstützung der nationalen Harmonisierung weist für alle drei Massnahmen auf einen instrumentellen Transfer hin.

Tabelle 10: Übersicht Kanton Neuenburg

	Autonomiegrad			Institution				Transfertyp			Nicht-Transfer
	Autonom	Halbautonom	Zwang	Direkter Kontakt	Nationale Konferenz	Regionale Konferenz	SIA	Instrumentell	Symbolisch	Konzeptionell	
Höchstanteil											
Elektrische Energie											
Grossverbraucher											

Anmerkung: Je dunkler ein Feld, desto grösser ist der Einfluss dieser Institution

6.4.6.2 Prozesse und Institutionen

Da der Kanton Neuenburg die Massnahmen sehr früh einführte, verspürte man im Kanton nie Druck von aussen. Die Phase der Ausarbeitung der Gesetzesrevision und die Erarbeitung der Inhalte der MuKEn fielen zeitlich zusammen. Da der damalige Vorsteher der Dienststelle als Präsident der für die MuKEn zuständigen Arbeitsgruppe amtierte, wurde der Prozess auf interkantonaler Ebene stark mitgeprägt. Zwei der drei Massnahmen, die hier von Interesse sind, wurden vorab ausführlich bilateral mit dem Referenzkanton diskutierte, um sich abzusichern. Eine vertiefte Auseinandersetzung und darauf folgende Lernprozesse sind dem Einbezug der Massnahmen im Gesetzesvorschlag vorausgegangen. Bei der Massnahme

„Elektrische Energie“ wurde neben den MuKEn vor allem die SIA Norm 380/4, die Richtlinien zur Senkung des Elektrizitätsverbrauchs bei Dienstleistungsgebäuden vorschlägt, genutzt. Bei der Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ und dem „Grossverbrauchermodell“ hat man sich neben den MuKEn stark auf die Kenntnisse und Erfahrungen aus dem Kanton Zürich gestützt, auf die man im Rahmen der EnFK aufmerksam wurde. Das zielgerichtete Vorgehen, eine Problematik mit Blick auf die gewohnten Referenzen anzugehen, weist auf einen autonomen Prozess hin und weniger auf eine Verpflichtung zur Angemessenheit (vgl. Tabelle 10).

6.4.6.3 Akteure

Der Staatsrat war grundsätzlich immer offen für eine fortschrittliche Energiepolitik und unterstützte die Erneuerung der Gesetzgebung nach der Einführung des EnG mit der Absicht der kantonalen Harmonisierung. Viel zentraler war die Rolle der finanziell, wie auch personell im Vergleich zu anderen Kantonen gut ausgestattete Dienststelle Energie. Unterstützend wirkt zudem die gute Zusammenarbeit mit den drei Städten, die selbst für den Vollzug verantwortlich sind. Der Vorsteher der Dienststelle präsidierte die für die MuKEn zuständige Arbeitsgruppe in der EnFK. Auf diese Weise konnte man sich schon früh aktiv an der Ausarbeitung dieser Mustervorschriften beteiligen. Mit dem Verweis auf die Absegnung durch die EnDK konnte die Dienststelle die Inhalte der MuKEn auch in der kantonalen Gesetzgebung relativ unbestritten unterbringen.

Obwohl auch im Parlament Fragen bezüglich Energie an Popularität gewannen, waren die Parteien im Rahmen der hier untersuchten Massnahmen nicht ausschlaggebend für die Transfers.

6.5 Fallstudie Kanton Obwalden

6.5.1 Kontext

Der Kanton Obwalden verfügt als einziger Kanton über keine eigenständige Energiegesetzgebung. In erster Linie wird bei energietechnischen Fragen im Gebäudebereich im Zentralschweizer Kanton auf die Eigeninitiative der Bevölkerung gesetzt. Aus diesem Grund wurde in der Vergangenheit von der Politik kaum lenkend eingegriffen (Bau- und Raumentwicklungsdepartement Kanton Obwalden 2009: 10, 45). Die wenigen vorhandenen Bestimmungen zur rationellen Energienutzung im Gebäudebereich finden sich im kantonalen Baugesetz (BauG, GDB 710.1, vom 12.6.1994).

6.5.2 Akteure und Institutionen

6.5.2.1 Regierungsrat

Bei der Verabschiedung des Baugesetzes im Jahr 1994 hat der Regierungsrat vorgesehen, dass der Kantonsrat eine Verordnung über die rationelle Energienutzung erlässt. Dieser wollte jedoch weder auf ein privates Regelwerk (SIA Normen) verweisen, noch selbst konkrete Vorschriften erstellen (Baudepartement Kanton Obwalden 1995, Art. 49). Gründe dafür waren einerseits das Vertrauen in die Eigenverantwortung der Bauherrschaft, und andererseits die befürchteten Schwierigkeiten im Vollzugswesen der Gemeinden. Von 1996 bis Ende 2009 führte Hans Matter von der CSP das Bau- und Raumentwicklungsdepartement (BRD). Der freisinnige Paul Federer hat 2010 seine Nachfolge angetreten.

6.5.2.2 Energiefachstelle

Im Rahmen der generellen Aufgabenüberprüfung hat der Kantonsrat im Jahr 2004 beschlossen, auf eine Energiefachstelle zu verzichten. Grund für diesen Schritt war die vorherrschende Meinung, dass energiepolitische Erfolge im Kanton in erster Linie durch das Engagement von Privaten und Firmen zustande kommt und nicht durch die Aktivitäten einer Energiefachstelle (Bau- und Raumentwicklungsdepartement Kanton Obwalden 2009: 10). Die übrigen Aufgaben in diesem Bereich wurden in der Folge von der Amtsstelle Hochbau und Energie wahrgenommen. Gegenwärtig stehen dem Bereich Energie in Gebäuden in der Amtsstelle siebenzig Stellenprozent zu Verfügung (Bundesamt für Energie BFE 2010a). Mit dem neuen

Energiekonzept sollen neu zusätzliche hundert Stellenprozente geschaffen und der Amtsstelle Hochbau und Energie unterstellt werden.

Eine verwaltungsinterne Kommission, der die Abteilung Umwelt, der Rechtsdienst und die Amtsstelle Hochbau und Energie angehören, arbeitet seit der Verabschiedung des Energiekonzeptes daran, die gewonnenen Erkenntnisse in neue Ausführungsbestimmungen respektive in eine neue Verordnung einfliessen zu lassen. Laut dem Kommissionspräsidenten ist es das Ziel, die Änderungen in die bestehende Gesetzgebung zu integrieren, d.h. explizit kein Energiegesetz zu schaffen (Kantonsrat Kanton Obwalden 2009, Bericht zum Energiegesetz 32.09.02). Der Kanton Obwalden wird demnach auch weiterhin der einzige Kanton ohne Energiegesetz sein.

Der Kanton Obwalden ist Mitglied der Zentralschweizer Energiefachstellenkonferenz (EnFK-ZCH). Die EnFK-ZCH wie auch die Konferenz Kantonaler Energiefachstellen (EnFK) werden in Obwalden als die in der Energiepolitik für die Obwaldner Verwaltung zentralen Netzwerke eingestuft. Durch die Passivität des Kantons Obwalden hinsichtlich den Themen Energieeffizienz in Gebäuden und erneuerbare Energien wurden bis anhin keine Massnahmen aus den MuKEn übernommen. An der Ausarbeitung der MuKEn in der EnFK war die Verwaltung weder bei der Version 2000 noch 2008 in direkter Weise beteiligt. Die Teilnahme an den Konferenzen ist aufgrund der geringen personellen Ressourcen in der Amtsstelle nur schwer zu bewerkstelligen. Grundsätzlich versucht man die eigene Teilnahme in Arbeitsgruppen der EnFK zu vermeiden. Der Austausch in der EnFK-ZCH wie auch der EnFK und die Informationen anderer Kantone werden jedoch als sehr gut und wertvoll eingestuft und stellen für die Amtsstelle die wichtigsten Informationsquellen in energiepolitischen Fragen dar. In der Zentralschweiz wird die Aus- und Weiterbildung für Fachpersonen hauptsächlich von der Beratungszentrale Zentralschweiz c/o Oekowatt GmbH angeboten, die auch das Sekretariat der EnFK-ZCH führt. In diesem Gremium einigte man sich darauf, das Basismodul und das Modul „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ der MuKEn möglichst gleichzeitig einzuführen.⁴⁵ Auf diesen Entscheid wurde jedoch weder im Energiekonzept oder der Kantonsratsdebatte, noch in den Stellungnahmen des Regierungsrates verwiesen. Auch für die

⁴⁵ Siehe auch Fallstudie Kanton Uri.

Amtsstelle war dieser regionale Beschluss kein Grund die Einführung dieser Massnahme voranzutreiben.

Bei gesetzlichen Grundlagen und konkret in der aktuellen Ausarbeitungsphase, orientiert sich die Amtsstelle Hochbau und Energie neben den MuKEn jedoch eher an jenen Zentralschweizer Kantonen, die eine ähnliche Struktur aufweisen, wie etwa die Nachbarn Nidwalden oder Uri.

6.5.2.3 *Parteien*

Der Kanton Obwalden sprach für lange Zeit keine Förderbeiträge. Durch die zunehmende Thematisierung der Förderbeiträge in den andern Kantonen wie auch in den nationalen Medien, nahm auch in der Obwaldner Bevölkerung die Nachfrage nach Beiträgen zu. In der Folge wurde die Politik auf die Lücke aufmerksam und brachte die Thematik auf die kantonale Agenda. Auch die Konferenzen und das BFE thematisierten die passive Haltung von Obwalden zunehmend.

Am 1. Juni 2006 wurde eine von allen fünf im Kantonsrat vertretenen Fraktionen (CSP, CVP, FDP, SP, SVP) unterzeichnete Motion zur Energiepolitik eingereicht.⁴⁶ Die als erheblich erklärte Motion beauftragte den Regierungsrat, ein Konzept und einen Massnahmenplan für eine zukünftige kantonale Energiepolitik vorzulegen. Das inhaltliche Ziel dieser Motion ist die Senkung des Energieverbrauchs und die Förderung von erneuerbaren und einheimischen Energieträgern. Um den Aufwand für die Verwaltung in Grenzen zu halten, wird darin auf einen Planungsbericht des Kantons Luzern verwiesen. Wie der Debatte im Kantonsrat zu entnehmen ist, sollen in erster Linie Massnahmen im Gebäudebereich, konkret baurechtliche und finanzielle Anreize sowie die kantonale Vorbildfunktion angestrebt werden. In keinem der Voten wurden hingegen die Mustervorschriften der Kantone (MuKEn) der Energiedirektorenkonferenz (EnDK) erwähnt (Kantonsrat Kanton Obwalden 2006, Motion zur Energiepolitik 52.06.02). In einer Interpellation vom September 2008 stellten die Erstunterzeichnenden der Motion aus dem Jahr 2006 fest, dass das Bau- und Raumentwicklungsdepartement den Auftrag zur Ausarbeitung eines Energiekonzepts verschleppt.⁴⁷ Un-

⁴⁶ Motion zur Energiepolitik 52.06.02, vom 1.7.2006.

⁴⁷ Interpellation betreffend Energiekonzept 54.08.01.

terstrichen wird, dass Obwalden bald der einzige Kanton ist, der keine energiepolitischen Fördermassnahmen kennt, während beispielsweise Nidwalden und Luzern in den letzten Jahren ihre Energie- und Förderpolitik neu ausgerichtet haben. In der Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation wurde erwidert, dass die Projektorganisation für die Erarbeitung des Energiekonzepts zum Zeitpunkt der Interpellation bereits an der Arbeit war.⁴⁸ Das Konzept wurde von der Firma Econcept AG gemeinsam mit einer verwaltungsinternen Projektgruppe erarbeitet.

Im Energiekonzept aus dem Jahr 2009 wird festgehalten, dass für eine Umsetzung der MuKE eine Anpassung der Gesetze nötig sei. Das Energiekonzept und auch der Bericht des Regierungsrates mit den Schwerpunkten Energieeffizienz in Gebäuden, erneuerbare Energien und Kooperationen/Vorbildwirkung rücken in erster Linie nicht regulative Massnahmen ins Zentrum der Diskussion. Einer der zentralen Aspekte des Konzepts stellt die Umsetzung des Basismoduls nach den MuKE 2008 dar. Im Vernehmlassungsprozess zum Konzept begrüsst alle Seiten die Einführung der MuKE und nur geringfügige Anpassungen wurden eingebracht (Regierungsrat Kanton Obwalden 2009). In einer ausführlichen Debatte zum Energiekonzept im Kantonsrat wurden die Massnahmen der MuKE nur von zwei Kantonsräten kurz angesprochen und explizit als sinnvoll bezeichnet (Kantonsrat Kanton Obwalden 2009, Bericht zum Energiegesetz 32.09.02). Da Energiefragen in der kantonalen Politik jedoch wenig Raum einnehmen, sind Differenzen in den Haltungen der Parteien kaum zu identifizieren.

6.5.3 *Energiegesetzgebung*

Das BauG von 1994 beinhaltet Anforderungen an den Energieverbrauch bei Gebäuden. Gemäss Art. 49 BauG haben Neu- und Umbauten den Anforderungen an eine sparsame Energieverwendung und rationelle Energienutzung gemäss den anerkannten Regeln der Technik zu genügen. In Art. 49 des Kommentars zum BauG wird festgehalten, dass es sich bei den anerkannten Regeln der Technik hauptsächlich um die Vorschriften der Wärmedämmung nach SIA Norm 380/1 handle (Baudepartement Kanton Obwalden 1995). Der Gesetzestext ist eine Zielvorgabe, welcher die Bauherrschaft entsprechen muss. Eine Verordnung

⁴⁸ Beantwortung Interpellation betreffend Energiekonzept, Beschluss Nr. 467, vom 8. April 2008.

mit Konkretisierungen der energetischen Auflagen existiert nicht. Weitere Massnahmen aus den Mustervorschriften der Kantone 2000 (MuKE) werden gegenwärtig mit der Obwaldner Gesetzgebung nicht abgedeckt.

Der Kanton Obwalden hat ein Förderprogramm, das die Bedingungen vom Bund zum Erhalt von Förderbeiträgen (Harmonisierten Fördermodell der Kantone 2009) erfüllt. Zum Teil können ebenfalls Investitionen, die dem Energiesparen und dem Einsatz erneuerbarer Energien dienen, vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden.

6.5.4 Massnahmen

Wie bereits in Kapitel 6.5.3 erläutert, verfügt der Kanton Obwalden über kein eigenes Energiegesetz. Allgemein werden die Normen der SIA als Stand der Technik verstanden. Das Elektrizitätswerk Obwalden (EWO) zeigt grundsätzlich Interesse an einem Anreizmodell wie dem „Grossverbrauchermodell“. Ebenfalls wurde die Massnahme „Elektrische Energie“ angesprochen. Trotzdem war die Massnahme aus den MuKE in den Debatten nie ein Thema von grösserer Bedeutung. In der Folge wurde im Kanton Obwalden keine der drei in diesem Untersuchungsteil im Zentrum stehenden Massnahmen der MuKE 2000 eingeführt. Nach Art. 49 des BauG müsste in der Folge sowohl die SIA Norm 380/1 als auch die Norm 380/4 vollzogen werden. Dies hat laut der zuständigen Amtsstelle jedoch keine Priorität.

Für den Vollzug des Baugesetzes zeichnen die Gemeinden verantwortlich (Art. 7 BauG). Im Gebäudebereich wurden keine detaillierten Bestimmungen für den Wärmeschutz erlassen und ein Vollzug durch die Gemeinden (Kontrolle der Ausführungen auf dem Bau) fand in der Vergangenheit nicht statt (Bau- und Raumentwicklungsdepartement Kanton Obwalden 2009: 10). Das Amt für Hochbau und Energie stellte fest, dass nicht alle Gemeinden mit den Normen umgehen können. Gegenwärtig werden aus diesem Grund die Gemeinden im Vollzug von der Amtsstelle unterstützt, damit die Gemeinden die Kontrollen in absehbarer Zeit wieder selbst durchführen können (ebd.).

6.5.5 Analyse

6.5.5.1 Transfertypen

Keine der drei hier untersuchten Massnahmen lässt sich in der Obwaldner Gesetzgebung finden. So kann weder ein instrumenteller, noch ein symbolischer Transfer stattgefunden

haben. Die hier interessierenden Massnahmen sind in der Verwaltung bekannt, da man an der Diskussion über die MuKEN in den nationalen Konferenzen, aber auch in der EnFK-ZCH teilnahm. Auch wurden die MuKEN als Ganzes in der Parlamentsdebatte erwähnt. Wissen über die Massnahmen der MuKEN über die EnFK wurde zwar transferiert, man kam jedoch zum Schluss, dass diese für den eigenen Kanton ungeeignet sind. Folglich handelt es sich um Nicht-Transfers des zweiten Typs.

Verantwortlich für die Passivität des Kantons in der Energiepolitik ist einerseits das Parlament, das die Amtsstelle so stark verkleinerte, dass kaum Ressourcen zum Handeln übrig bleiben. Zudem hat auch der Regierungsrat der Gebäudeenergiepolitik keinen hohen Stellenwert eingeräumt.

Tabelle 11: Übersicht Kanton Obwalden

	Autonomiegrad			Institution				Transfertyp			Nicht-Transfer
	Autonom	Halbautonom	Zwang	Direkter Kontakt	Nationale Konferenz	Regionale Konferenz	SIA	Instrumentell	Symbolisch	Konzeptionell	
Höchstanteil											Typ II
Elektrische Energie											Typ II
Gross-verbraucher											Typ II

6.5.5.2 Prozesse und Institutionen

Auch wenn im Kanton Obwalden keine der hier untersuchten Massnahmen in die Gesetzgebung aufgenommen wurde, kann trotzdem von einem halbautonomen Prozess gesprochen werden (siehe auch Tabelle 11). Die Teilnahme an den interkantonalen Konferenzen wird als Pflicht gesehen. Die MuKEN als Beschluss der Energiedirektorinnen und Energiedirektoren werden als sehr wichtig und auch legitim beurteilt. Da im Kanton speziell das Interesse an Förderbeiträgen zunahm, konnte man auch der Diskussion über die Massnahmen der MuKEN und der Harmonisierung nicht ausweichen. In diesem Prozess war jedoch von Beginn

weg klar, dass sich die Massnahmen für den eigenen Kanton nicht eignen, will man weiterhin auf die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger setzen.

In der Ausarbeitungsphase einer neuen Gesetzgebung orientiert man sich im Kanton stärker an den Nachbarn Nidwalden oder Uri, die eine ähnliche Struktur aufweisen, und weniger an den anderen Zentralschweizer Kantonen. Die Reaktion erfolgt weniger wegen des Drucks seitens der Konferenzen oder dem BFE, als auf die Initiativen der Politik. Grund dafür ist in erster Linie die nötige gesetzliche Grundlage für ein Förderprogramm. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind noch keine Inhalte bekannt.

6.5.5.3 Akteure

Weder das Parlament noch der Regierungsrat haben den Aspekten der Energie im Gebäudebereich Bedeutung beigemessen. Die Gründe lagen einerseits beim Vertrauen in die Eigenverantwortung der Bauherrschaft und andererseits befürchtete man Schwierigkeiten im Vollzug. Folglich wollte das Parlament weder auf ein privates Regelwerk (SIA Normen) verweisen, noch selbst konkrete Vorschriften erstellen. Auf die Tätigkeit einer Energiefachstelle wurde in der Folge verzichtet. Vereinzelt wurden die Aufgaben mit sehr beschränkten Ressourcen von der Amtsstelle Hochbau und Energie wahrgenommen, so dass man zumindest in der EnFK-ZCH und der EnFK partizipieren konnte.

Durch das mangelnde politische Interesse wurde keine der hier untersuchten Massnahmen eingeführt.

6.6 Fallstudie Kanton Thurgau

6.6.1 Kontext

Der Kanton Thurgau bewegt sich als Mitglied der Ostschweizer Energiefachstellenkonferenz (EnFK-Ost) in einem energiepolitisch sehr aktiven Umfeld. Die thurgauische Energiegesetzgebung kennt alle drei untersuchten Module der MuKE. Obwohl im Jahr 2004 die gesetzlichen Voraussetzungen für diese drei Massnahmen geschaffen wurden, findet das Grossverbrauchermodell jedoch in der Praxis keine Anwendung.

6.6.2 Akteure und Institutionen

6.6.2.1 Abteilung Energie

Die Abteilung Energie ist Teil des Departements für Inneres und Volkswirtschaft. Mit rund 4.6 Vollzeitstellen und einem Personal- und Sachaufwand von 1.4 Mio. Franken positioniert sich die Abteilung Energie bezogen auf die Ressourcen im Mittelfeld aller kantonalen Energiefachstellen (Bundesamt für Energie BFE 2010a). Überdurchschnittlich hohe Ausgaben budgetiert der Kanton Thurgau im Bereich der Förderung: Nur gerade die Kantone Zürich, Bern und Basel-Stadt investieren absolut betrachtet mehr in die Förderung (BFE 2009: 139).

Zu den Aufgaben der Abteilung Energie gehört die Entwicklung energiepolitischer Strategien sowie die Unterstützung und Überwachung des kommunalen Vollzuges des Energierechts (Departement für Inneres und Volkswirtschaft Kanton Thurgau 2007)⁴⁹. Sie koordiniert weiter die Energiepolitik zwischen Bund und Kantonen, organisiert Weiterbildungsveranstaltungen und stellt Informationsmaterial zur Verfügung. Ferner wickelt die Abteilung Energie die finanziellen Förderprogramme ab. Der Leiter der Abteilung Energie des Kantons Thurgau, Andrea Paoli, führt zudem die Energiefachstelle Schaffhausen in Personalunion.

Bei der Gestaltung der Energiepolitik des Kantons nimmt die Abteilung Energie eine Schlüsselrolle ein. Die personelle Situation ermöglicht den Aufbau grosser Fachkenntnisse: So ist der Kanton Thurgau regelmässig in den nationalen Arbeitsgruppen der Energiefachstellen-

⁴⁹ Das Konzept wurde aufgrund der Motion Josef Gemperle (12. 1. 2005; GRG-Nummer 72) ausgearbeitet und am 6. 3. 2007 dem Parlament unterbreitet.

konferenz (EnFK) vertreten (Bundesamt für Energie: diverse Jahrgänge). Auch bei der EnFK-Ost bringt man sich aktiv ein.

Die EnFK-Ost wird zunächst als rationalisierendes Element geschätzt: Alle von den Mitgliedskantonen vorgeschlagenen Massnahmen durchleben einen Diskussionsprozess. Diese interne Vernehmlassung ist nötig, um die Massnahmen auch für andere Kantone tauglich zu machen, da diese oft nicht in einem breiteren Kontext diskutiert wurden. Zwischen der EnFK-Ost und dem Kanton Thurgau besteht nicht zu letzt auch ein personeller Berührungspunkt: Die Konferenz wird gegenwärtig von Andrea Paoli, dem Leiter der Abteilung für Energie des Kantons Thurgau, präsidiert. Ob sich der Kanton Thurgau im Jahr 2004 ohne die Ostschweiz im Rücken zu einer derart progressiven Energiepolitik durchgerungen hätte, ist gemäss der Abteilung Energie ungewiss. Diese Situation hat sich in den letzten zehn Jahren aber stark verändert, so dass im Kanton Thurgau heute auch vermehrt proaktiv Massnahmen umgesetzt werden können.

Die MuKEn sind laut der Abteilung Energie der Schlüssel zum Verständnis der thurgauischen Energiepolitik in den letzten zehn Jahren. Sie gaben nicht nur den Anstoss zur Totalrevision der Energiegesetzgebung, die MuKEn prägten auch inhaltlich das Gesetz zur Energienutzung aus dem Jahr 2004.

6.6.2.2 *Parteien*

Die kantonale Legislative zeichnet sich durch einen starken bürgerlichen Block aus. Generell werden energiepolitische Diskussionen im Kanton Thurgau nach der Einschätzung der Abteilung Energie sehr sachlich, pragmatisch und wenig parteipolitisch geführt. Unterschiede zwischen den Parteipositionen sind im Bereich der Förderung auszumachen. Lange war dieses Thema von der SVP besetzt. Mittels Förderbeiträgen an Holzfeuerungen sollte die örtliche Forstwirtschaft unterstützt und gefördert werden. Seit einigen Jahren drängt nun auch die CVP in dieses Politikfeld.⁵⁰ Auch sie verlangt die Förderung des ihr nahe stehenden Gewerbes. Stärker als die SVP begründet die CVP ihr energiepolitisches Engagement mit der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen.

⁵⁰ Vgl. die Motion Josef Gemperle, vom 12. Januar 2005.

Insgesamt findet die Energiefrage in der kantonalen Politik eine zunehmende Beachtung. Die Zahl der parlamentarischen Vorstösse hat in den letzten Jahren stark zugenommen, was auch einen erheblichen Mehraufwand für die Verwaltungsstellen bedeutet.

6.6.2.3 Regierungsrat

Zuständig für die Energiepolitik ist das Departement für Inneres und Volkswirtschaft. Seit dem Jahr 2003 hat Kaspar Schläpfer (FDP) dieses Amt inne. Sein Vorgänger war der ebenfalls freisinnige Herman Lei (1992-2002). Trotz der aktiven Rolle der Abteilung Energie ist der zuständige Regierungsrat massgebend verantwortlich für die Ausrichtung der kantonalen Energiepolitik. Es fällt auf, dass der Wechsel im Regierungsrat und die Neuausrichtung der Energiepolitik zeitlich zusammenfallen. Da Schläpfer und Lei Mitglieder derselben Partei sind, ist die neue Dynamik wohl weniger auf parteipolitische als auf persönliche Komponenten zurückzuführen. Aber auch die Energiepolitik ist nicht frei von parteipolitischen Einflüssen. Die Direktoren orientieren sich laut dem Leiter der Abteilung Energie auch an den Tätigkeiten von Parteikolleginnen und -kollegen in anderen Kantonen.

6.6.3 Energiegesetzgebung

Am 1. April 2005 trat im Kanton Thurgau das Gesetz über die Energienutzung (RB/TG 731.1, vom 10.03.2004) in Kraft. Mit dem Energiegesetz aus dem Jahr 1986 (EnergieG, vom 22.12.1986) wurde damit ein Erlass abgelöst, der in seiner fast zwanzigjährigen Geschichte nie Gegenstand wesentlicher Revisionen war.⁵¹ Ähnlich wie bei der alten handelt es sich auch bei der neuen Gesetzgebung um ein Rahmengesetz, dessen Bestimmungen vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe konkretisiert werden.⁵² Hierfür ist die Verordnung zum Gesetz über die Energienutzung von Relevanz (EnergieV, RB/TG 731.11, vom 15.2.2005). Der technische Fortschritt der vergangenen zwanzig Jahre war ein direkter Grund für die Revision der Energiegesetzgebung. Ebenfalls war man im Kanton bestrebt, die 1999 ausgearbeitete MuKE 2000 weitgehend zu übernehmen.

⁵¹ Regierungsrat Kantons Thurgau (2003) sowie Beantwortung der Motion Wolfgang Maute vom 20. Januar 1999 betreffend Aufhebung VHKA für Altbauten, 2.9.2003; S. 3.

⁵² Insgesamt fällt auf, dass der Kanton Thurgau die Module auf Gesetzes- und nicht wie die meisten Referenzkantone auf Verordnungsstufe regelt. Zwar soll der Erlass ein Rahmengesetz darstellen, mit der Angabe von Grenzwerten (Art. 11), wird aber zuweilen äusserst detailliert legiferiert.

Der Kanton Thurgau betreibt seit dem Jahr 1996 ein eigenes Förderprogramm zugunsten einer effizienten Energienutzung und der Nutzung erneuerbarer Energien. Im Rahmen dieses Programms wurden jährlich 600'000 Franken budgetiert. Als man infolge von Sparmassnahmen die Förderbeiträge reduzierte, regte sich Widerstand im Kanton. Grossrat Josef Gemperle (CVP) nutzte die politische Stimmungslage und forderte erfolgreich die Ausarbeitung eines Förderkonzeptes.⁵³ In der Folge wurden die Beiträge auf 7 bis 10 Mio. Franken pro Jahr erhöht.

Gemäss Art. 3 der EnergieV sind grundsätzlich die politischen Gemeinden Vollzugsinstanz für Energiesparmassnahmen. Ausnahmen zur Regel stellen einzig die fossil betriebenen Elektrizitätserzeugungsanlagen mit mehr als 300 kW Leistung und die energetische Optimierung bei Grossverbrauchern dar (Grossverbrauchermodell). In den beiden letzten Fällen wird der Vollzug durch die Abteilung Energie des Kantons wahrgenommen.

6.6.4 *Untersuchte Module*

Viele der Massnahmen aus den MuKE 2000 wurden im Kanton Thurgau eingeführt. Darunter fallen auch die hier untersuchten Bestimmungen „Elektrische Energie“, „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien bei Neubauten“ und das „Grossverbrauchermodell“.

6.6.4.1 *Transfer und Einführung*

Die Abteilung Energie ergriff die Initiative für eine Totalrevision der Energiegesetzgebung. Ziel war es, die energierechtlichen Bestimmungen zu harmonisieren, die auf interkantonaler Ebene bereits im Gang und in den MuKE 2000 enthalten waren. Sie war es, welche die inhaltlichen Entscheidungsgrundlagen für die Regierung aufbereitete und damit allen drei beschriebenen Massnahmen den Weg zum thurgauischen Gesetz über die Energienutzung ebnete. Die Formulierung der drei untersuchten Massnahmen wurde aus den MuKE 2000 übernommen. Viele Massnahmen der MuKE stammen jedoch aus den Erlassen der Ostschweizer Kantone. Noch bevor die Debatte auf nationaler Ebene aufkam, befasste sich der Kanton Thurgau in der EnFK-Ost mit diesen. Diese verschiedenen Verbreitungswege lassen sich daher nur schwer trennen. Das energiepolitisch fortschrittliche Umfeld der Ostschweiz erleichterte der Abteilung die Argumentation und verschaffte ihr kantonsintern Gehör.

⁵³ Vgl. Motion Josef Gemperle (FN 5), vom 12. Januar 2005.

Verstärkt wurde diese Dynamik durch den neuen Regierungsrat Kaspar Schläpfer und die positiven Rückmeldungen zur Vernehmlassung zum Gesetz über die Energienutzung.⁵⁴

Das Parlament unterstützte die Bestrebung zur Harmonisierung der Energiegesetzgebung. Die eigentliche Meinungsbildung fand nicht im Plenum, sondern in der zuständigen parlamentarischen Kommission statt. In Bezug auf die untersuchten Massnahmen kam es jedoch auch dort nur zu einer geringfügigen Änderung des vorgeschlagenen Gesetzestextes. So fand beim „Grossverbrauchermodell“ durch eine Umformulierung, initiiert durch die FDP und die Industrie- und Handelskammer, eine Verschärfung statt.

Die Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ fand in Art 8. des Gesetzes über die Energienutzung Platz. Die Formulierung entspricht weitgehend jener der MuKEN 2000. Die Ausnahmeregelungen wurden auf Verordnungsstufe aufgenommen (Art. 25 EnergieV) und folgen der entsprechenden Mustervorschrift.⁵⁵ Schon vor der Totalrevision der Energiegesetzgebung kannte der Kanton Thurgau eine ähnliche Bestimmung. Diese beschränkte sich jedoch auf neue öffentliche Bauten. Auch wenn der Umfang der betroffenen Gebäude viel kleiner war als heute, so war das Modul bei seiner Einführung demnach nicht völlig neu. Das Modul „Elektrische Energie nach SIA 380/4“ wurde in Art. 11 des Energienutzungsgesetzes aufgenommen. Die Grenzwerte sowie die Berechnungsgrundlage entsprechen der MuKEN 2000. Im Zuge der Totalrevision des Energiegesetzes führte man auch das Modul für Grossverbraucher im Energienutzungsgesetz (Art. 14.) ein (konkretisiert in Art. 21 der EnergieV).

6.6.4.2 Vollzug

Die Umsetzung der Module „Elektrische Energie“ nach SIA 380/4 und des „Höchstanteiles an nicht erneuerbaren Energien bei Neubauten“ verlief ohne nennenswerte Probleme. Um die Einführung zu erleichtern, organisierte die Abteilung für Energie Schulungen für Planende und Vollzugsverantwortliche. Anders verlief die Implementierung vom „Grossverbrauchermodell“: Obwohl dieses seit 2004 im Energiegesetz verankert war, konnte es bis zum heuti-

⁵⁴ Regierungsrat Kantons Thurgau (2003) sowie Beantwortung der Motion Wolfgang Maute vom 20. Januar 1999, welche die Aufhebung VHKA für Altbauten forderte, 2.9.2003; S. 3.

⁵⁵ Seit dem ersten 1. Januar 2008 erfolgt die Berechnung der Werte mittels SIA Norm 380/1 Ausgabe 2007 (Art. 23 Abs. 1 EnergieV). Damit orientiert sich der Kanton Thurgau bereits an der neueren, für die MuKEN 2008 relevanten, SIA Norm.

gen Zeitpunkt nicht umgesetzt werden. Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf mangelnde personelle Ressourcen und nicht etwa auf fehlenden Willen des Amtes. Angesichts der knappen Personalbestände wurden andere Projekte gegenüber der Umsetzung des sehr arbeitsintensiven Grossverbrauchermodells prioritär behandelt. Dieser unbefriedigende Zustand soll nun mit einer Auslagerung des Vollzuges an Dritte angegangen werden.

6.6.5 Analyse

6.6.5.1 Transfertypen

In Energiefragen herrscht im Kanton Thurgau generell ein hoher Grad an Informiertheit. Durch bilaterale Kontakte und speziell durch die regionale Fachstellenkonferenz kannte man die Erfahrungsberichte der einzelnen hier interessierenden Bestimmungen. Durch die Berichte aus den Arbeitsgruppen der MuKE war die Abteilung für Energie immer über die zu erwartenden Ergebnisse der eidgenössischen Konferenzen informiert. Diese Tatsache verleiht dem Transfer der Massnahme „Höchstanteile an nicht erneuerbaren Energien bei Neubauten“ sowie „Elektrische Energie“ einen instrumentellen Charakter. Obwohl in der Gesetzgebung aufgenommen wurde das „Grossverbrauchermodell“ bis zum heutigen Zeitpunkt nicht umgesetzt. Dies deutet klar auf einen symbolischen Transfer hin. Die Umsetzung fiel anderen Aufgaben zum Opfer.

Tabelle 12: Übersicht Kanton Thurgau

	Autonomiegrad			Institution				Transfertyp			Nicht-Transfer
	Autonom	Halbautonom	Zwang	Direkter Kontakt	Nationale Konferenz	Regionale Konferenz	S/A	Instrumentell	Symbolisch	Konzeptionell	
Höchstanteil											
Elektrische Energie											
Grossverbraucher											

Anmerkung: Je dunkler ein Feld, desto grösser ist der Einfluss dieser Institution

6.6.5.2 *Prozesse und Institutionen*

Die Abteilung für Energie wollte bei der laufenden Harmonisierung der kantonalen Energiepolitiken nicht abseits stehen und war bestrebt, die MuKE 2000 möglichst umfassend zu übernehmen. Der Kanton Thurgau kam als Mitglied der EnFK-Ost bereits früh in Kontakt mit fortschrittlichen Energiepolitiken anderer Kantone, die regelmässig in dieser regionalen Konferenz besprochen werden. Speziell das progressive Vorgehen des Kantons Zürich ist dabei Thema.

Obwohl man sich im Rahmen der EnFK-Ost unter energiepolitisch fortschrittlichen Kantonen bewegt, entsteht dadurch auf die Mitglieder kein Druck zum Transfer bestimmter Massnahmen. Das Umfeld wird hingegen als befruchtend empfunden. Der starke Drang des Kantons Thurgau für die nationale Harmonisierung im Rahmen der MuKE kann als Verpflichtung der Angemessenheit verstanden werden. Dies kann, trotz ausführlichen Diskussionen und der Anpassung vom „Grossverbrauchermodell“ durch die zuständige parlamentarische Kommission als Anzeichen für einen halbautonomen Transfer interpretiert werden. Wie Tabelle 12 zeigt, waren einerseits die nationale Konferenz, aber für zwei Massnahmen zusätzlich auch andere Kantone die Inspirationsquelle, die dem Transfer zugrunde lagen. Als Kanal zu den Informationen und Erfahrungen aus anderen Kantonen diente die EnFK-Ost. Diskussionen erfolgten ebenfalls auf bilateralem Weg. Die MuKE, die eher sekundär als Quelle und zur Legitimation dienten, wurde über die EnFK aufgenommen.

6.6.5.3 *Akteure*

Der Regierungsrat ist für die Ausrichtung der Energiepolitik massgebend verantwortlich. Der Prozess zur Totalrevision des Energiegesetzes kam erst in Gange, als der Regierungsrat einwilligte. Die Parteien übernahmen im Rahmen der hier untersuchten Massnahmen keine zentrale Rolle. Grundsätzlich unterstützte man die Bestrebung zur Harmonisierung der kantonalen Energiegesetzgebungen.

Durch die grosse Fachkenntnis konnte sich die Abteilung Energie eine Schlüsselposition in der Gestaltung der kantonalen Energiepolitik erarbeiten. In der EnFK-Ost wie auch der EnFK bringt sich die Abteilung Energie aktiv ein. Die hier untersuchten Massnahmen wurden von der Abteilung Energie in den Gesetzgebungsprozess eingeführt. Obwohl man sich bei diesen Massnahmen auf die MuKE berief, waren die Massnahmen der Abteilung Energie bereits

früher im Detail bekannt, da zwei der drei Massnahmen aus den Gesetzen von Ostschweizer Kantonen stammen und in der EnFK-Ost ausführlich diskutiert wurden.

6.7 Fallstudie Kanton Uri

6.7.1 Kontext

Der Kanton Uri ist ein Wasserkanton. Die Wasserkraft nimmt sowohl in der Energiepolitik, als auch in der Finanzpolitik einen sehr hohen Stellenwert ein. Im Vergleich zur Energieeffizienz und dem Einsatz von erneuerbaren Energien war die Wasserkraft lange Zeit das beherrschende Thema auf der politischen Agenda.

6.7.2 Akteure und Institutionen

6.7.2.1 Amt für Energie

Das der Baudirektion unterstellte Amt für Energie (AfE) ist mit 350 Stellenprozenten (Stand 2010) im Vergleich zu den Ämtern in den anderen Zentralschweizer Kantonen gut ausgestattet.⁵⁶ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Aufgaben des AfE weit über den Gebäudebereich hinausgehen: Fast zwei volle Stellen sind für die Wasserkraft reserviert. Die bisherige Energiepolitik war in der Vergangenheit stark auf die optimale Nutzung der eigenen Ressourcen ausgerichtet (Regierungsrat Kanton Uri 2008: 28). Heute werden auch Aufgaben rund um die Energie im Gebäudebereich, wie beispielsweise die kantonalen Energievorschriften, die Bearbeitung der kantonalen und nationalen Energieförderprogramme, die Erteilung von Bewilligung für Wärmepumpen sowie das Führen der kantonalen Energieberatungsstelle durch dieses Amt wahrgenommen.

Zentraler Akteur in der Energiepolitik des Kantons Uri ist die Energiepolitische Kommission des Regierungsrates (EPU). Das AfE ist bei der Bearbeitung der energiepolitischen Geschäfte und bei den fachtechnischen Aufgaben der Taktgeber.⁵⁷ Die Informationen werden in erster Linie über die Mitarbeit in den Arbeitsgruppen auf nationaler Ebene und durch die Teilnahme an der regionalen Energiefachstellenkonferenz Zentralschweiz (EnFK-ZCH) eingeholt. Ziel ist es, auch als Vertreter eines kleinen Kantons bei den energiepolitischen Weichenstellun-

⁵⁶ Angaben des Amtes für Energie des Kantons Uri.

⁵⁷ Gesetze unterliegen nach Art. 24 der Verfassung des Kantons Uri (RB/UR 1.1101, vom 28.10.1984) einer Volksabstimmung. Der Landrat erlässt Verordnungen (Art. 90), während der Regierungsrat je nach Ausgestaltung, die Gesetze und Verordnungen mit Reglementen konkretisieren kann.

gen dabei zu sein, was auch die Anpassung der eigenen Gesetzgebung erleichtert. Durch den engen Kontakt zu den kantonalen Energieberatern und Energieberaterinnen, Fachpersonen aus der Privatwirtschaft und oft auch Meinungsführende der Parteien und Fraktionen, kann auf diese Weise laufend politisch wichtige Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Die Zusammenarbeit in der EnFK-ZCH wird vom AfE als sehr eng und erfolgreich eingestuft. Grundsätzlich werden alle Fragen der Energiepolitik in der regionalen Konferenz besprochen. Gemeinsam wird entschieden, wer aus der Region in die Arbeitsgruppen der Energiefachstellenkonferenz (EnFK) delegiert wird. Das Agenda-Setting findet in der Regel auf nationaler und regionaler Ebene statt. Es ist ein Ziel des Kantons Uri, in dieser Thematik regelmässig Delegierte für die Arbeitsgruppen in der nationalen Fachstellenkonferenz zu stellen.

Die MuKE haben im Kanton Uri einen sehr hohen Stellenwert. Aus diesem Grund war das AfE auch bei der Ausarbeitung der MuKE 2008 in der Arbeitsgruppe „Technik und Vorschriften“ sowie in der Arbeitsgruppe „Erfolgskontrolle“ vertreten. Dabei versuchte man mit den Informationen und Unterlagen aus den Arbeitsgruppen die andern Kantone in der Region zur Harmonisierung zu motivieren und zu unterstützen. Für die Mitarbeit in den nationalen Arbeitsgruppen werden entsprechende Ressourcen bereitgestellt. Die Mitbestimmung auf der Ebene der EnFK erleichtert aber auch die Arbeit im eigenen Kanton und ermöglicht eine aktive Rolle des AfE in der EnFK-ZCH.

6.7.2.2 Regierungsrat

Seit dem Jahr 2004 führt Markus Züst (SP) die Baudirektion. Bis im Jahr 2000 amtierte Anton Stadelmann (CVP) als Baudirektor. Zwischen 2000-2004 führte Oskar Epp (CVP) die Baudirektion.

Neben der EnDK gibt die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK)⁵⁸, auch bekannt als „Alpen-Opec“, mit dem thematischen Fokus auf der Wasserkraft, den Regierungsräten die Gelegenheit sich auszutauschen. Für die Gebirgskantone ist dies eine wichtige Institution, speziell für alle Fragen zur Wassernutzung und Wasserkraft. Die Konferenz findet rund sechs Mal pro Jahr statt. Obwohl das Gremium stark auf die Wassernutzung abzielt, werden auch weitere Energiefragen regelmässig thematisiert.

⁵⁸ Der RKGK gehören die Regierungen der Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Graubünden, Tessin und Wallis an.

6.7.2.3 *Parteien*

Die linken Parteien haben in der Vergangenheit bei Energiefragen im Kanton eine eher progressive Stellung eingenommen. Die bürgerlichen Parteien waren bei neuen Regulierungen hingegen tendenziell eher kritisch. Pro Partei gibt es in der Regel mehrere Personen, die sich intensiv mit Energiefragen auseinandersetzen. Diese Exponentinnen und Exponenten sind meist auch beruflich im Energiebereich tätig oder Mitglied beim überparteilichen Energieberaterverein Uri. Der Verein wird auch bezüglich der Geschäfte in den Arbeitsgruppen zu den MuKEu immer auf dem Laufenden gehalten.

6.7.3 **Energiegesetzgebung**

Das erste Urner Energiegesetz (EnG) wurde im Jahr 1999 vom Stimmvolk angenommen und war bereits damals auf die Mustervorschriften der Kantone (MuKEu) ausgerichtet (RB/UR 40.7211, vom 18.04.1999). Das Energiegesetz ergänzt die Gesetzgebung des Bundes und verfolgt die Ziele, geltende Vorschriften auf Gesetzesebene zu verankern, die Möglichkeit ein Förderprogramm zu schaffen, die Weichen für die Öffnung des Elektrizitätsmarktes zu stellen und die vermehrte Nutzung erneuerbarer Energien zu vereinfachen (Kanton Uri 1999). Zuvor existierte eine eher marginale energierechtliche Grundlage als Teil des Baugesetzes und ein Reglement über die Energienutzung aus dem Jahr 1994 (Energierglement des Kantons Uri, vom 7.2.1994). Ein eigentliches Energiegesetz, wie es zu diesem Zeitpunkt bereits in 22 Kantonen existierte, fehlte im Kanton Uri. Zum Zeitpunkt der Annahme des Energiegesetzes durch das Volk hatte die CVP einen Wähler- und Wählerinnenanteil von 58 Prozent. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist Uri der einzige Kanton der Zentralschweiz, der die Möglichkeit vom „Grossverbrauchermodell“ im Gesetz festhält.

2004 hat der Regierungsrat ein neues Energierglement beschlossen (EnR, vom 4.05.2004). Im Jahr 2008 wurde das Reglement überarbeitet und wiederum vom Regierungsrat genehmigt (EnR RB/UR 40.7215, vom 16.12.2008).

Basierend auf dem Energiegesetz existiert seit dem Jahr 2000 ein kantonales Förderprogramm im Energiebereich. Ziel des Programms ist die Nutzung verschiedener erneuerbarer Energien aber auch die Unterstützung energetischer Sanierungen. Zu Beginn standen die Förderbeiträge von Seiten der bürgerlichen Parteien regelmässig unter Beschuss. In den

letzten fünf Jahren konnte das Budget für Förderbeiträge jedoch kontinuierlich erhöht werden und wird nun von allen Parteien getragen.

6.7.4 *Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien*

Das AfE hat die Initiative zur Einführung der Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien bei Neubauten“ mit dem Verweis auf die MuKE ergriffen. Im Jahr 2005 waren die ersten Tendenzen der MuKE 2008, an dessen Ausarbeitung das AfE selbst beteiligt war, bereits absehbar und man hat sich in der Folge auf eine Revision des Reglements vorbereitet. Für das AfE ist die Harmonisierung zentral und es ist ein erklärtes Ziel, die Inhalte des Basismoduls vollumfänglich zu übernehmen. Das AfE hat durch die intensive Mitarbeit in der EnFK den Ausarbeitungsprozess der MuKE mitgestaltet und die Massnahmen anschliessend zusammen mit der Vertretung des Kantons Luzern in die EnFK-ZCH getragen. Wissenschaftliche Studien hat man nicht beigezogen, da die Massnahme durch den Einbezug in die MuKE 2000 bereits als wirksam eingestuft wurde.

In der EnFK-ZCH hat sich durch die Überarbeitung der MuKE eine positive Dynamik entwickelt. Man hat beschlossen, die Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ zusammen mit dem Modul „Wärmedämmung“ in allen Kantonen gemeinsam einzuführen, da auch verschiedene Kurse in der Region im Verbund angeboten werden und diese Massnahmen zum Kern der MuKE zählen. Die Relevanz des Basismoduls der MuKE zeigt sich auch in der Antwort auf eine kleine Anfrage aus dem Jahr 2004: Der Kanton Uri sei bestrebt, in Übereinstimmung mit den anderen Zentralschweizer Kantonen die Einführung der Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien bei Neubauten“ zu prüfen.⁵⁹ Später wurde ebenfalls ins Feld geführt, dass das Schwyzer Energiegesetz bis im Herbst 2010 revidiert sein soll und dieser Kanton die MuKE in der Revision fast vollumfänglich übernimmt. Das gemeinsame Vorhaben der Zentralschweizer Kantone wurde auch im Kanton Uri als Argument genutzt.

Die Formulierung in Art. 14. EnR 2008 ist in der Folge praktisch identisch mit der Formulierung in den MuKE 2000 (Art. 2.1/2.2). Mit der Einführung der Massnahme in einem Regierungsratsbeschluss hat das Parlament nicht darüber befunden und war im Entscheidungs-

⁵⁹ Nr. 363 R-750-11, Kleine Anfrage: „Rückständige Energievorschriften für Gebäude“ Armin Braunwalder, Erstfeld.

prozess nicht direkt involviert. Der Erlass der MuKE durch die EnDK gibt diesem Vorgehen, speziell bei den Pflichtmodulen, laut dem Amt für Energie, die nötige Legitimität. Die Einführung dieser (und weiterer) Massnahmen konnte zeitlich sehr schnell (in ca. vier Monaten) vorangetrieben werden. Eine Konsultation der relevanten Akteure fand zwar statt, eine Gesetzesänderung und damit der Weg über das Volk waren jedoch nicht erforderlich. Die Zusammenarbeit des AfE mit dem Energieberaterverein ist speziell bei technischen Anliegen sehr wichtig. Diese Massnahme wurde vom Energieberaterverein mitgetragen.

Bei der Umsetzung der Massnahme hat das AfE keine Probleme erwartet, da diese Massnahme weder im Bewilligungsverfahren noch in der Kontrolle grössere Komplexitäten aufweist. Zudem wird die Vollzugstätigkeit der Gemeinden vermehrt von den kantonalen Behörden unterstützt.

6.7.5 Elektrische Energie (SIA 380/4)

Das AfE hatte die Idee, die Massnahme „Elektrische Energie“ in der Überarbeitung des Reglements einzubeziehen. Das Amt orientierte sich bei der Ausarbeitung für ein neues EnR an den MuKE. Mit der Einführung dieses Moduls wollte das AfE der Zunahme des Verbrauchs elektrischer Energie bei grösseren Gebäuden Rechnung tragen, nicht zuletzt da auch Minergie die SIA Norm 380/4 in grösseren Gebäuden die nicht dem Wohnen dienen, voraussetzt. Die Massnahmen „Elektrische Energie“ nach der SIA Norm 380/4 wurde gleich wie der „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ im Jahre 2008 im überarbeiteten EnR eingeführt. Die politischen Gegebenheiten waren mit jenen beim „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ vergleichbar. Unterstützend wirkte der Umstand, dass bei kleinen und mittleren Bauten, dem Hauptbetätigungsfeld der kantonalen Planerinnen und Planer, dieser Artikel gar nicht zum Zuge kommt. Folglich musste das AfE bei diesem Thema wenig Überzeugungsarbeit leisten. Das AfE hat sich im Prozess der Ausarbeitung weniger auf wissenschaftliche Studien und die Instrumente der SIA, sondern auf die MuKE berufen. Dementsprechend ist die Formulierung von Art. 29 EnR 2008 deckungsgleich mit Art. 3.1 der MuKE 2008.

Im Jahr 1999 waren die SIA Instrumente für das AfE noch nicht genügend weit entwickelt, um diese Massnahme bereits damals einzuführen. Die Massnahme war in den Diskussionen

im Rahmen der regionalen Konferenz kaum ein Thema. Der Fokus lag auf dem Basismodul, da die Einführung von der EnDK als zwingend eingestuft wurde.

Da die Thematik in der Arbeitsgruppe der EnFK unbestritten war, ging man davon aus, dass die Massnahme vollzugstauglich sei. Man hat zwar angenommen, dass die Planenden die SIA Norm 380/4 bereits davor gekannt, jedoch kaum angewendet haben. Erst als die Norm im Gesetz verankert war, wurde sie auch umgesetzt. Die Kontrolle der Ausführungen gestaltet sich bei dieser Massnahme etwas komplizierter als bei der Vorangehenden. Für einige Gemeinden ist bereits die Kontrolle der Wärmedämmung nach SIA 380/1 sehr anspruchsvoll, denn die überwiegende Mehrheit der Kommissionen in den Gemeinden funktioniert nach dem Milizprinzip und oftmals handelt es sich nicht um Fachleute, die sich mit diesen Fragen beschäftigen.⁶⁰ Das AfE bietet den Gemeinden im Vollzug auch immer wieder Hilfe an. Dieses Angebot wird zunehmend genutzt.

6.7.6 *Grossverbraucher*

Als im Sog der Einführung des nationalen Energiegesetzes 1998 in Uri eine eigene Gesetzgebung angestrebt wurde, waren bereits Diskussionen um die MuKE 2000 im Gange. Das Grossverbrauchermodell, das bis zu diesem Zeitpunkt einzig im Kanton Zürich bekannt war, war als freiwillige Massnahme in den MuKE vorgesehen. Die Idee, diese Massnahme in der Ausarbeitung des Gesetzes mit einzubeziehen, hatte das AfE aus den MuKE. Diese wiederum stammte aus dem Kanton Zürich. Die Erarbeitung der MuKE durch die EnFK wirkte unterstützend und legitimierend. Die Massnahme war zu diesem frühen Zeitpunkt in der EnFK-ZCH kein Thema.

Der Artikel wurde im vorparlamentarischen und im parlamentarischen Prozess kaum in Frage gestellt. Dies liegt einerseits daran, dass der Artikel relativ offen ausgestaltet ist, und, wie oben erwähnt, nur wenige Grossverbraucher im Kanton Uri angesiedelt sind. Das Modul konnte in der Folge ohne Widerstand in Art. 4 des EnG aufgenommen werden. Wie in Art. 13 des Energiegesetzes des Kantons Zürich (LS 730.1, vom 25.6.1995) und in Art. 8.1 der MuKE 2000 handelt es sich dabei um eine offene Formulierung. Im Vergleich zu diesen beiden

⁶⁰ Im Kanton Uri gibt es nur vier Gemeinden mit einem professionell besetzten Bauamt (Stand April 2010).

Quellen, in denen Energiebezüger erst ab einem gewissen Verbrauchsniveau zu den Grossverbrauchern zählen, wird dies im Urner Gesetz nicht konkretisiert.

Da der Kanton Uri hauptsächlich kleine und mittlere Betriebe (KMU) beherbergt, wurde die Massnahme bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt, trotz der gesetzlichen Grundlage, vom Regierungsrat noch nicht auf Verordnungsstufe konkretisiert. Als Folge hat noch keine Vereinbarung mit einem Grossverbraucher abgeschlossen werden können. Die Umsetzung wurde auch von der Seite des AfE nicht aktiv gefördert. Hingegen ist der Regierungsrat bereit, die Einführung des KMU-Modells der Energieagentur der Wirtschaft (EnAW), welches der Wirtschaftsstruktur des Kantons eher gerecht wird, ab 2011 über das Förderprogramm Uri zu unterstützen.

6.7.7 Weitere Aspekte der Urner Energiepolitik im Gebäudebereich

Art. 7 des Urner EnG zu den ortsfesten Elektroheizungen wird von verschiedenen Seiten, speziell von NGO oft kritisiert. Durch die hohe Anzahl abgelegener Gebäude und dem in den 1970-er Jahren von den Elektrizitätswerken stark forcierten Einsatz existieren auch heute noch viele ortsfeste Elektroheizungen, was auch beim BFE immer wieder thematisiert wird. Um das Jahr 2000 wurde rund ein Sechstel der Wärme in Gebäuden durch dieses Heizsystem generiert, ein in der Schweiz vergleichsweise hoher Wert. Die Einschränkung durch eine Bewilligungspflicht für Anlagen über 3 kW im Energiegesetz aus dem Jahr 2000 ist, gegenüber den revidierten MuKen die ein Verbot fordern, überholt. Eine Anpassung dieser Massnahme bedingt aber eine Gesetzesänderung und damit einen Volksentscheid. Gegenwärtig wird jedoch versucht, den Anteil an Elektroheizungen über eine Informationskampagne sowie mit erheblichen Förderbeiträgen und mit einem einfacheren Zugang zu Wärmepumpen zu reduzieren.

6.7.8 Analyse

6.7.8.1 Transfertypen

Die Transfers der drei Massnahmen im Kanton Uri fielen sehr unterschiedlich aus. Die beiden im Jahr 2008 eingeführten Massnahmen („Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ und „Elektrische Energie“) basieren beide auf einem Transfer mit instrumentellem Charakter. Im Falle vom „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ zeigt sich dies speziell in

der detaillierten Auseinandersetzung mit der Massnahme und der Mitarbeit in der zuständigen Arbeitsgruppe der EnFK. Die Absicht mit der Massnahme „Elektrische Energie“ der Zunahme des Verbrauchs elektrischer Energie bei grösseren Gebäuden Rechnung zu tragen, obwohl nur wenige der Dienstleistungsgebäude von der Regulierung betroffen sind, weist auf einen instrumentellen Transfer hin.

Beim „Grossverbrauchermodell“ zeigt sich ein anderes Bild. Durch die tiefe Anzahl betroffener Verbraucher wurde nie eine Vereinbarung mit einem Grossverbraucher abgeschlossen. Der Transfer fand nicht in instrumenteller Hinsicht statt. Dieses Vorgehen hinterlässt den Eindruck, dass mit der Einführung dieser Massnahme versucht wurden, im Feld der kantonalen Energiepolitik Legitimität zu erlangen.

Tabelle 13: Übersicht Kanton Uri

	Autonomiegrad			Institution				Transfertyp			Nicht-Transfer
	Autonom	Halbautonom	Zwang	Direkter Kontakt	Nationale Konferenz	Regionale Konferenz	SIA	Instrumentell	Symbolisch	Konzeptionell	
Höchstanteil											
Elektrische Energie											
Gross-verbraucher											

6.7.8.2 Prozesse und Institutionen

Für den Kanton Uri war die Harmonisierung der kantonalen Energiegesetze zentral und es war ein erklärtes Ziel, die Inhalte des Basismoduls der MuKE 2008 möglichst vollumfänglich zu übernehmen. In der EnFK-ZCH wurde beschlossen, diese beiden Massnahme in allen Kantonen gemeinsam einzuführen, da auch verschiedene Kurse in der Zentralschweiz gemeinsam angeboten werden. In der Region hat sich speziell bezüglich des Basismoduls und dem Modul 2 eine Einführungsdynamik entwickelt, für welche die beiden Kantone Uri und Luzern verantwortlich sind. Die Massnahme wurde praktisch identisch zur Formulierung in den MuKE, die auch als Ausgangspunkt für den Transfer angesehen werden kann, mit ei-

nem Regierungsratsbeschluss übernommen. Die Präsenz in den MuKEN gilt als Wirksamkeitsnachweis für die Inhalte der Massnahme. Ebenfalls stützte man sich stark auf die Legitimität, welche der Beschluss der Energiedirektorinnen und Energiedirektoren respektive die MuKEN ausstrahlen. Im Vollzugswesen wurden keine Probleme erwartet, da diese Massnahmen weder im Bewilligungsverfahren noch in der Kontrolle grössere Komplexitäten aufweisen. Grundsätzlich weist das Festhalten an der Harmonisierung durch die MuKEN im Rahmen vom „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien bei Neubauten“, wie auch in der Region auf einen halbautonomen Prozess hin.

Ähnlich zeigt sich der Prozess bei der Massnahme „Elektrische Energie“. Man orientierte sich bei der Ausarbeitung des EnR am Standard der Technik, der durch die MuKEN gesetzt wurde. Die Legitimitätsabwägung war stärker als im Falle vom Höchstanteil. Da man sich zusätzlich auf die Tauglichkeit und die Vollzugshilfen der SIA stützte, hat der Transfer auch nicht zu einem früheren Zeitpunkt stattgefunden, da diese mit dem Erlass der MuKEN 2000 noch nicht vorlagen. Folglich kann der Prozess dieser Massnahme als halbautonom bezeichnet werden.

Neun Jahre früher sah es bei der Einführung vom „Grossverbrauchermodell“ ähnlich aus. Wie bei der Massnahme „Elektrische Energie“ orientierte man sich ebenfalls an den MuKEN. Die Absicht mit der Einführung dieser Massnahme als schweizweit zweiter Kanton nach dem Kanton Zürich, bestand hauptsächlich darin, dem Energiegesetzes einen modernen Charakter zu verleihen. Der Transfer weist auf einen halbautonomen Prozess hin.

Die Diffusion hat in erster Linie über den Kanal der EnFK stattgefunden (vgl. Tabelle 13). Für lange Zeit hat in der EnFK-ZCH keine Dynamik geherrscht. Eine Entwicklung zur gemeinsamen Einführung des Basismoduls und des Moduls 2 hat sich erst in den letzten Jahren herauskristallisiert und wurde von den Kantonen Uri und Luzern angetrieben.

6.7.8.3 Akteure

Das AfE ist bei der Bearbeitung der energiepolitischen Geschäfte und bei den fachtechnischen Aufgaben der Taktgeber, obwohl die Energiepolitische Kommission des Regierungsrates im Kanton für die grundsätzliche Stossrichtung der Energiepolitik zuständig ist. Die Informationen welche zu den Transfers der drei hier interessierenden Massnahmen führten,

wurden vom AfE in erster Linie über die Mitarbeit in den Arbeitsgruppen der EnFK und durch die Teilnahme an der EnFK-ZCH eingeholt.

In diesem Rahmen hat der Regierungsrat keine zentrale Rolle eingenommen. Durch die enge Zusammenarbeit zwischen dem AfE und den Energieberaterinnen und -berater, die meist auch Mitglied in einer der grossen Parteien sind, gab es im Parlament kaum kritische Stimmen.

6.8 Fallstudie Kanton Wallis

6.8.1 Kontext

Mit dem Kraftwerkkomplex Grande Dixence befindet sich eines der grössten Wasserkraftwerke Europas in den Walliser Alpen. Hinsichtlich der Elektrizität ist der Bergkanton seit langem autark und die Wasserkraft aus dem Wallis trägt zur Stromversorgung weit über die Kantons Grenzen hinaus bei. Die rationelle Energienutzung stand, abgesehen von der frühen Förderung des Minergie-Standards, für die Walliser Bevölkerung und die Politik kaum je weit oben auf der Agenda.

6.8.2 Akteure und Institutionen

6.8.2.1 Staatsrat

Am 1. Mai 2009 hat der Staatsrat im Rahmen seiner Konstituierung für die Legislatur von 2009 bis 2013 die strukturelle Organisation der fünf Departemente angepasst. Der Energiebereich wurde vom Departement für Gesundheit, Sozialwesen und Energie (DGSE) neu dem Departement für Volkswirtschaft, Energie und Raumentwicklung (DVER) zugeteilt. Mit diesem Wechsel übernahm Jean-Michel Cina (CVP) als zuständiger Staatsrat den Energiebereich von Thomas Burgener (SP), der seit 1999 dem DGSE vorstand. Abgesehen von Burgeners Vorgänger Peter Bodenmann (SP), der das Dekret zur Förderung des Minergie-Standards ausarbeitete, stellte der Staatsrat keine treibende Kraft bei energiepolitischen Neuerungen im Walliser Gebäudebereich dar. Hingegen hat man sich oftmals im Vorstand der Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK) eingesetzt (zuletzt Staatsrat Burgener).

Staatsrat Burgener hat die Harmonisierung der kantonalen Gesetze in der EnDK in Form der MuKEu unterstützt. Die Beschlüsse der nationalen Konferenzen stellen für die Gesetzgebung im Kanton Wallis im Vergleich zu den Politiken anderer Kantone den relevanteren Bezugspunkt dar.

6.8.2.2 Parteien

In der Vernehmlassung zum ersten Energiegesetz von 2004 haben sieben der acht teilnehmenden politischen Parteien die generelle Stossrichtung des Vorschlags unterstützt. Einzig die Christlichdemokratische Volkspartei Oberwallis (CVPO) stellte zusammen mit der jungen

CVPO die Schaffung eines kantonalen Energiegesetzes in Frage. Es wurde befürchtet, dass mit dem Gesetz zu stark Einfluss auf die freie Marktwirtschaft genommen wird.⁶¹ Der Anstieg der Ölpreise führte vermehrt zur Einreichung parlamentarischer Vorstösse im Energiesektor. Neu haben auch die Fraktionen der CVP und der FDP neben den linken Parteien eine aktivere Rolle eingenommen.

Grundsätzlich ist in jeder Fraktion eine Person zu finden, die sich auf energiepolitische Themen konzentriert und die auch Meinungsmacher oder Meinungsmacherin der jeweiligen Partei ist. Die CVP stellte zwischen 1990 und 2010 die Mehrheit im Grossen Rat. In der Folge konnte kein Vorstoss durch das Parlament gebracht werden, ohne die Unterstützung zumindest eines Teils dieser Fraktion.

6.8.2.3 Dienststelle für Energie und Wasserkraft

Die mit 450 Stellenprozenten ausgestattete und dem DVER unterstellte Dienststelle für Energie und Wasserkraft ist für den Vollzug und Kontrolle des Minergie-Standards zuständig, organisiert das Förderprogramm und behandelt Fragen rund um die Wasserkraft. Ferner ist die Information der Bevölkerung Teil ihrer Aufgaben. Durch die von der Politik vermehrt behandelte Thematik der erneuerbaren Energien, hat diese Dienststelle im Wallis in den letzten Jahren zunehmend eine wichtigere Rolle gespielt. Als Referenzen für die Ausgestaltung der eigenen Energiepolitik blickt die Dienststelle hauptsächlich auf die Entwicklungen in der Konferenz kantonaler Energiefachstellen (EnFK), respektive auf die Mustervorschriften der Kantone (MuKE).

Der Kanton Wallis ist ein Mitglied der regionalen Fachstellenkonferenz der Romandie (CRDE). Die verschiedenen Ebenen des CRDE stellen für die Dienststelle für Energie und Wasserkraft wichtige Gremien für den Austausch von Informationen dar. Die im Jahr 2000 erschienenen MuKE waren laut der Dienststelle in den Sitzungen der verschiedenen Ebenen weniger ein Thema. So wurde über andere Aspekte der Rechtssetzung wie beispielsweise über ein Obligatorium für Sonnenkollektoren diskutiert. Ebenfalls spürt die Dienststelle die Dynamik, dass Kantone in der Romandie speziell in den vergangenen Jahren eine Vorrei-

⁶¹ Botschaft zum Entwurf des Kantonalen Energiegesetzes (EnG-VS), 2.7.2003.

terrolle spielen möchten. Die Dienststelle versucht zudem, regelmässig in den Arbeitsgruppen der EnFK vertreten zu sein, um Prozesse auf der interkantonalen Ebene mitzugestalten.

6.8.3 *Energiegesetzgebung*

Das im Jahr 2004 erlassene Walliser Energiegesetz (SGS/VS 730.1, vom 15.1.2004) folgte auf das Energiespargesetz aus dem Jahr 1987 (LEE, vom 11.3.1987). Mit verschiedenen Dekreten konkretisierte die Politik nach 1987 das LEE. So wurde vom Grossen Rat 1999 beispielsweise das Dekret zur Förderung des Minergie-Standards im Gebäudebereich verabschiedet. Der Staatsrat und die Dienststelle für Energie und Wasserkraft waren sich einig, auf die Änderung der Energiegesetzgebung des Bundes mit einem neuen kantonalen Erlass zu reagieren (Staatsrat Kanton Wallis 2003). Die Ziele des neuen Gesetzes sind nach Art 1. die Gewährleistung einer wirtschaftlichen und umweltverträglichen Bereitstellung und Verteilung der Energie, die sparsame und rationelle Energienutzung und die verstärkte Nutzung von einheimischen und erneuerbaren Energien. Nach Art. 14 des Gesetzes kann der Staatsrat Normen von Fachorganisationen als verbindlich erklären. Der Abstimmung im Parlament ist eine Vernehmlassung vorausgegangen. Die meisten Vernehmlassenden (Berufsverbände, Energieproduzenten und Verteiler, Gebietskörperschaften, Departemente und Umweltorganisationen) anerkennen die Zielsetzung und die Grundsätze des Vernehmlassungsentwurfs und signalisierten ihre grundsätzliche Zustimmung. Wenige Vernehmlassende waren der Auffassung, dass die Regeldichte im Entwurf zu hoch sei und vereinzelt wurden entsprechende Anpassungen verlangt. Schlussendlich wurde das neue Gesetz mit der Absicht der Anpassung des kantonalen Rechts an das übergeordnete Bundesrecht, der Harmonisierung mit den energierechtlichen Bestimmungen unter den Kantonen, sowie der Überführung des zeitlich befristeten Dekretes betreffend der Förderung des Minergie-Standards in ordentliches Recht gutgeheissen (ebd.). Der Staatsrat konkretisierte im selben Jahr die technischen Einzelheiten für den Gebäudebereich in der Verordnung der rationellen Energienutzung in Bauten und Anlagen (VREN, SGS/VS 730.100, vom 9.6.2004). Generell wagt der Kanton Wallis laut der Dienststelle für Energie und Wasserkraft keine grossen Sprünge, da Bevölkerung und Politik grundlegenden Neuheiten eher kritisch gegenüber steht. Basierend auf dem Energiegesetz aus dem Jahr 2004 wurde vom Staatsrat auf Antrag des Departements für Gesundheit, Sozialwesen und Energie (DGSE) die Verordnung betreffend die Fördermassnahmen im Energiebereich (VFöEn SGS/VS 730.101, vom 27.10.2004) erlassen.

Bereits im Rahmen des LEE wurden vom Staatsrat Fördermassnahmen ermöglicht. Gegenwärtig verfügt die Dienststelle über ein Förderbudget von rund 5 Mio. Franken (BFE 2009). Der Vollzug der Massnahmen findet in den Gemeinden statt, wobei sich für den Vollzug vereinzelt Gemeinden zusammenschliessen. Eine Ausnahme stellen die Minergie-Bauten dar. Bei solchen Bauten beurteilt die kantonale Dienststelle für Energie und Wasserkraft die Dossiers und besucht die Baustellen.

6.8.4 *Elektrische Energie (SIA 380/4)*

Die Dienststelle für Energie und Wasserkraft war für die Ausarbeitung des Energiegesetzes 2004 verantwortlich und hat sich dabei primär an den MuKE 2000 orientiert. Die in den MuKE aufgenommenen Massnahmen haben sich nach Auffassung der Dienststelle in anderen Kantonen bewährt oder beruhen auf wissenschaftlichen Befunden. Die Massnahme „Elektrische Energie“ nach SIA 380/4 wurde diesem Muster entnommen und leicht angepasst. Die Massnahme wurde in Art. 14 des Energiegesetzes aufgenommen und in Art. 20 der VREN konkretisiert. Wie in den MuKE 2000 ist vorgesehen, dass neu erstellte, umgebaute oder umgenutzte Gebäude, welche Geschossflächen von insgesamt mehr als 2000 m² für Dienstleistungen, für Flächen im Rahmen gewerblicher oder öffentlicher Nutzungen die Grenzwerte für den spezifischen Elektrizitätsbedarf (für Beleuchtung, Lüftung und Kühlung) einzuhalten haben.

Von Anfang an war im Prozess klar, dass diese Massnahme in den meisten Walliser Gemeinden kaum vollzogen würde. Die Anpassung der Gesetze an der durch die MuKE vorgegebenen Entwicklung empfand man in der Dienststelle jedoch als wichtiger. Zum Energiegesetz wurde eine Vernehmlassung durchgeführt. Der damals für Energiefragen zuständige Staatsrat Thomas Burgener hat das von der Dienststelle ausgearbeitete Energiegesetz wie auch die darauf folgende VREN gutgeheissen. Die spezifische Massnahme wurde bei keiner der beiden Lesungen im Grossen Rat in Frage gestellt.

6.8.5 *Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien*

Der von der Dienststelle eingebrachte Verordnungsentwurf der in die Vernehmlassung ging, beinhaltete ebenfalls die Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbarer Energie bei Neubauten“ in Art. 6. Der dazu verfasste erläuternde Bericht vom Staatsrat hält fest, dass zu diesem Zeitpunkt bereits zehn Kantone diese Zielvorgabe anwenden und somit entspre-

chende Unterlagen und Erfahrungen vorlägen (Staatsrat Kanton Wallis 2004). Die Massnahme hat jedoch keinen Eingang in die VREN gefunden. Im Energiegesetz aus dem Jahr 2004 hält Art. 14 fest, dass der Staatsrat technische Einzelheiten konkretisiert. Im Rahmen des Ausarbeitungsprozesses der VREN wurde ausführlich über das Modul „Höchstanteil“ diskutiert. Dieser Artikel wurde in der Vernehmlassung jedoch vermehrt kritisiert. Verschiedene Gemeinden bemerkten, dass die Umsetzung zu komplex sei, während andere Akteure eine mangelnde gesetzliche Grundlage feststellten. Schlussendlich war der „Höchstanteil an nicht erneuerbarer Energie bei Neubauten“ in der vom Staatsrat erlassenen VREN vom 9.6.2004 nicht enthalten. Ausschlaggebend waren laut der Dienststelle technische Fragen, die zu hohe Ansprüche an die Planenden gestellt hätten.

Seit dem Jahr 2009 wird eine Revision der VREN vorbereitet. Von Seiten der EnFK und der CRDE spürt die Dienststelle die Erwartung, dass die überarbeitete VREN die Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbarer Energie bei Neubauten“ beinhalten würden. Die Dienststelle hat festgestellt, dass im Kanton Wärmepumpen bereits sehr weit verbreitet sind und in der Folge mit der 80/20 Regel kaum Änderungen für die Planenden anfallen werden. Aus diesem Grund ist die Massnahme Teil des Vorschlages zur Verordnungsanpassung.

6.8.6 *Grossverbraucher*

Ebenfalls mit den MuKE 2000 wurde die Dienststelle mit dem Grossverbrauchermodell konfrontiert. Die Massnahme wurde wie die andern Module der MuKE im Prozess der Gesetzesausarbeitung diskutiert. Die Nichtberücksichtigung vom „Grossverbrauchermodell“ war eine verwaltungsinterne Entscheidung. Bis zum Jahr 2004 hatten schweizweit nur vier Kantone diese Massnahme in ihre Gesetzgebung aufgenommen. In diesem Punkt wurde die Eigenverantwortung der Betriebe von der Verwaltung höher eingestuft als eine neue Massnahme aus den MuKE.

Eine für die Einführung dieser Massnahme nötige Gesetzesanpassung wird im Bericht zur kantonalen Energiepolitik als Möglichkeit gesehen (Staatsrat Kanton Wallis 2008). Für die Dienststelle wird eine Gesetzesänderung gegenwärtig jedoch nicht in Betracht gezogen. Seit 2009 existiert ein Förderprogramm für Industriebetriebe in Form von zinslosen Darlehen, welches rationelle Energienutzung unterstützt. Auf diese Weise sollten ähnliche Ziele erreicht werden.

6.8.7 Weitere Aspekte der Walliser Energiepolitik im Gebäudebereich

Wie schon bei der Massnahme „Elektrische Energie“ erwähnt, können verschiedene Gemeinden im dezentralen Vollzug oft nicht die an sie gestellten Anforderungen erfüllen. In der Vernehmlassung zum Gesetz aus dem Jahr 2004 hat sich gezeigt, dass rund die Hälfte der teilnehmenden Gemeinden forderte, dass das Departement den Vollzug bei Bestimmungen über die rationelle Energienutzung übernehmen sollte. Einige Gemeinden haben den Vollzug des neuen Gesetzes von Anfang an abgelehnt, während andere deutlich gemacht haben, dass ihnen für den Vollzug die Ressourcen fehlten. Darauf hin wurde über eine Zentralisierung des Vollzugs diskutiert. Einige Gemeinden gaben der Dienststelle in der Folge zu verstehen, dass sie bei einer vermehrten Zentralisierung das neue Gesetz ablehnen würde. In den vergangenen Jahren sind die Gemeinden für Unterstützung im Vollzug vermehrt an die Dienststelle gelangt. Einzelne Gemeinden wie Sierre und Crans-Montana haben sich für die Erfüllung der Vollzugsaufgaben zusammengeschlossen und gemeinsam fachkundige Personen eingestellt.

Gegenwärtig wird, wie erwähnt, in der Dienststelle für Energie und Wasser an einer Revision der VREN gearbeitet. Basis dafür ist der im Dezember 2008 vom Staatsrat vorgelegte Bericht über die kantonale Energiepolitik (Staatsrat Kanton Wallis 2008) und im Gebäudebereich die MuKen 2008. Das Projekt wurde von der Dienststelle für Energie und Wasserkraft schon mehrfach vorgestellt und erläutert. Später wird die Revision an den Staatsrat weitergeleitet. Da auf der EnDK/EnFK bereits eine Vernehmlassung zu den MuKen 2008 stattgefunden hat, wird im Kanton Wallis keine weitere Vernehmlassung durchgeführt. Verschiedene Verbände, wie beispielsweise die Elektroinstallateure, unterstützen die Revision, während die Elektroverteiler im Kanton der Revision sehr kritisch gegenüber stehen.

6.8.8 Analyse

6.8.8.1 Transfertypen

Von Anbeginn war im Transferprozess der Massnahme „Elektrische Energie“ klar, dass diese in den meisten Walliser Gemeinden nicht umsetzbar ist. Die Anpassung der Gesetze an die durch die MuKen vorgegebene Entwicklung erachtete man jedoch als wichtiger, obwohl man dem Stand der Technik nur in der Gesetzgebung und nicht im Vollzug folgte. Es zeigte sich also, dass es weniger um den instrumentelle Transfer dieser Massnahme aus den MuKen

ging, als um der nationalen Harmonisierung zu folgen. Folglich kann von einem symbolischen Transfer gesprochen werden.

Bei den beiden Massnahmen „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien bei Neubauten“ und „Grossverbrauchermodell“ fand bis anhin kein in der Gesetzgebung ersichtlicher Transfer statt. Der „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien bei Neubauten“ wurde in den VREN nicht eingeführt, da dieser im Vernehmlassungsprozess starker Kritik ausgesetzt war. Ausschlaggebend waren technische Aspekte, die zu hohe Ansprüche an die Planenden gesetzt hätten. Die Einführung der Massnahme wird für die nächste Verordnungsrevision vorgesehen. Durch den hohen Anteil an Wärmepumpen werden jedoch kaum Unterschiede zur gegenwärtigen Situation erwartet. Das „Grossverbrauchermodell“ wurde im Kanton Wallis diskutiert, aber für die Verordnungsrevision nicht auf die Agenda gesetzt. Ein Transfer hat folglich in diesen beiden Fällen nicht stattgefunden (vgl. Tabelle 14). Da ein Transfer in einem Fall blockiert und im anderen die Massnahme als nicht angemessen erachtet wurde, kann in beiden Fällen von einem Nicht-Transfer Typ II gesprochen werden.

Tabelle 14: Übersicht Kanton Wallis

	Autonomiegrad			Institution				Transfertyp			Nicht-Transfer
	Autonom	Halbautonom	Zwang	Direkter Kontakt	Nationale Konferenz	Regionale Konferenz	S/A	Instrumentell	Symbolisch	Konzeptionell	
Höchstanteil											Typ II
Elektrische Energie											
Gross-verbraucher											Typ II

6.8.8.2 Prozesse und Institutionen

Im Kanton Wallis verspürte man keinen Zwang von Aussen, der zur Einführung der Massnahme „Elektrische Energie“ geführt hätte. Vielmehr hat man sich seit dem Erlass der MuKEN 2000 an diesen orientiert, während die Erkenntnisse aus den anderen Westschweizer Kantonen eher eine sekundäre Rolle spielten. Dieser klare Fokus auf die interkantonalen

Richtlinien weist darauf hin, dass kein ausführlicher Evaluationsprozess aller möglichen Massnahmen stattgefunden hat. Im Rahmen der MuKE entstand in der EnFK eine Dynamik der Harmonisierung. Diese führte im Kanton Wallis dazu, dass grundsätzlich das Gefühl herrschte, dass man diese Massnahmen übernehmen sollte. Der Prozess lässt sich als halb-autonom bezeichnen. Dasselbe gilt für die Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien bei Neubauten“ und „Grossverbrauchermodell“, obwohl die erste nach der Vernehmlassung der Gesetzgebung wieder entnommen wurde und die zweite bereits bei der verwaltungsinternen Diskussion scheiterte. Dieser halbautonome Prozess der im Kanton Wallis wirkte, wurde durch die CRDE nicht verstärkt.

Die EnDK und die EnFK stellten für die Transfers dieser beiden Massnahmen die zentrale Institution dar. Einerseits stellte die EnFK für den Kanton Wallis durch die MuKE die Massnahmen bereit, und andererseits lieferte die EnDK wichtige Legitimität.

6.8.8.3 Akteure

Die Dienststelle für Energie und Wasserkraft war für die Ausarbeitung des Energiegesetzes 2004 verantwortlich. Aufgrund der kritischen Haltung in der Bevölkerung und bei den Parteien versucht die Dienststelle im Rahmen von Transfers von Massnahmen jedoch eher kleinere Schritte zu machen. Die Parteien, Verbände und Gemeinden nehmen in der Gesetzgebung keine aktive Rolle ein, beteiligen sich jedoch an den Vernehmlassungsprozessen und übernehmen eine sehr kritische Rolle. Aufgrund dieser kritischen Haltung schöpfte der Staatsrat im Rahmen der Verordnungsausarbeitung nicht alle seine Möglichkeiten aus.

6.9 Vergleichende Analyse

In diesem Kapitel werden die Erkenntnisse aus den Analysen der Fallstudien zusammengetragen und verglichen. Dabei gilt es die Fragen zu beantworten, welche Typen energiepolitischer Transfers und welche Transferprozesse vorkommen und wie sich diese erklären lassen. Der Vergleich zielt darauf ab, in den aufgrund von Differenzen ausgewählten Fällen systematische Muster aufzudecken. Im ersten Teil wird ein Überblick über die Transfertypen gegeben. Anschliessend werden die Transferprozesse, die relevanten Institutionen und die zentralen Akteure diskutiert. Diese Konzepte werden danach miteinander in Verbindung gebracht. Zum Schluss werden die Erkenntnisse zusammengefasst und Hypothesen generiert, die im bisherigen Forschungsstand nicht oder nur am Rande Beachtung fanden.

Die Inhalte beziehen sich auf die Fallstudien zu den Transferprozessen, die in den Kapiteln 6.3 bis 6.8 ausführlich beschrieben sind.

6.9.1 *Transfertypen*

Ob im Feld der kantonalen Energiepolitik die Transfers, wie gängig angenommen, instrumentellen Charakters sind (vgl. Kapitel 4.3), steht in diesem Unterkapitel zur Debatte. Damit soll die Frage beantwortet werden, welche Arten von Transfers vorkommen und wie sie sich erklären lassen.

In fünf von sechs Kantonen haben Transfers stattgefunden. Dies bestätigt den grundsätzlichen Befund des ersten Untersuchungsteils, dass Diffusion in der kantonalen Energiepolitik von Relevanz ist (vgl. Kapitel 5.4). Aufgelistet nach dem Typ zeigt Tabelle 15 eine Übersicht der Transfers in diesen Kantonen. Die 18 beschriebenen Fälle sind unterschiedlich zu charakterisieren. Während im Kanton Obwalden keine Transfers stattfanden, transferierte der Kanton Baselland eine Massnahme konzeptionell und eine instrumentell. Im Kanton Wallis wurden zwei Massnahmen nicht transferiert, während eine Massnahme aufgrund eines symbolischen Transfers eingeführt wurde. Im Kanton Neuenburg fanden ausschliesslich instrumentelle Transfers statt. In den Kantonen Thurgau und Uri kann je ein Transfer als symbolisch und die andern als instrumentell bezeichnet werden.

Tabelle 15: Transfertypen nach Kanton

	Transfer			Nicht-Transfer*
	Instrumentell	Symbolisch	Konzeptionell	
	<ul style="list-style-type: none"> Höchstanteil 			
Baselland	<ul style="list-style-type: none"> Elektrische Energie 			<ul style="list-style-type: none"> Grossverbraucher
Neuenburg	<ul style="list-style-type: none"> Höchstanteil 			
	<ul style="list-style-type: none"> Elektrische Energie 			
	<ul style="list-style-type: none"> Grossverbraucher 			
Obwalden				<ul style="list-style-type: none"> Höchstanteil
				<ul style="list-style-type: none"> Elektrische Energie
				<ul style="list-style-type: none"> Grossverbraucher
Thurgau	<ul style="list-style-type: none"> Höchstanteil 			
	<ul style="list-style-type: none"> Elektrische Energie 			
	<ul style="list-style-type: none"> Grossverbraucher 			
Uri	<ul style="list-style-type: none"> Höchstanteil 			
	<ul style="list-style-type: none"> Elektrische Energie 			
	<ul style="list-style-type: none"> Grossverbraucher 			
Wallis				<ul style="list-style-type: none"> Höchstanteil
		<ul style="list-style-type: none"> Elektrische Energie 		
				<ul style="list-style-type: none"> Grossverbraucher

* Die Nicht-Transfers entsprechen in den hier untersuchten Fällen immer dem zweiten Typ (vgl. Kapitel 4.3.1).

Rund die Hälfte der hier untersuchten Transfers erweist sich als instrumentell. Ein konzeptueller Transfer fand einzig im Kanton Baselland statt. Dabei wurden Erkenntnisse einer Massnahme verwendet, um eine eigene Massnahme mit ähnlichen Zielen jedoch einem anderen Instrument zu entwickeln. Bei drei Fällen waren für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger weniger die Auswirkungen der Massnahme als die Symbolik von Relevanz. Im restlichen Drittel der Fälle fanden keine Transfers statt.

Liegen Nicht-Transfers vor, so haben sich die Kantone trotzdem der Kommunikation ausgesetzt und die untersuchten Massnahmen waren in allen Kantonen zu einem gewissen Grad bekannt. Im Kanton Wallis wurde die Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ nicht transferiert, da sie im Vernehmlassungsprozess auf starke Kritik verschiedener Verbände und Gemeinden stiess. Folglich wurde sie vom Staatsrat nicht in die Verord-

nung aufgenommen. Die Verbände und Gemeinden haben in diesem Fall den Transferprozess verhindert. Ansonsten haben sich in keinem der sechs Kantone das Parlament oder das Volk explizit gegen eine dieser Massnahmen gestellt. Allgemein waren die hier untersuchten Massnahmen wenig umstritten. In den weiteren Fällen von Nicht-Transfers hat sich gezeigt, dass ein Transfer einer Massnahme aus verschiedenen Gründen als nicht sinnvoll erachtet wurde. In der Regel ging die Energiefachstelle davon aus, dass die Umsetzung einer Massnahme nicht im Verhältnis zu deren Wirkung steht, oder auf zu grossen politischen Widerstand stossen könnte. Alle Nicht-Transfers entsprechen dem zweiten Typ (vgl. Kapitel 4.3.1.4). Für die weitere Diskussion heisst das, dass ebenfalls die Prozesse, die Institutionen sowie die Akteure behandelt werden, auch wenn kein Transfer auf kantonaler Ebene stattgefunden hat.

Aufgrund des technischen Charakters der Massnahmen im Gebäudebereich übernehmen die Experten und Expertinnen in der zuständigen kantonalen Verwaltung die Rolle eines Filters. Es ist eine notwendige Bedingung, dass die Fachstelle eine Massnahme für den eigenen Kanton als geeignet ansieht, damit diese in einen Gesetzgebungsvorschlag oder zumindest in die Diskussion eingebracht wird.

6.9.2 Prozesse

Die Fallstudien zu den Prozessen zeigen, dass bei den untersuchten Massnahmen weder horizontaler noch vertikaler Zwang ausschlaggebend war für einen Transferprozess (vgl. den Überblick in Tabelle 16). Wie im Energieartikel der Bundesverfassung (BV) und im Energiegesetz (EnG) vorgesehen, steht es den Kantonen grundsätzlich frei, wie sie die Energiepolitik im Gebäudebereich gestalten.

Alle hier untersuchten Transfers basieren auf einem autonomen oder auf einem halbautonomen Prozess. Obwohl die Kantone eigenständig entscheiden und in diesem Politikfeld keine Zwangssituationen vorzufinden sind, handeln sie oft nicht völlig frei von Einflüssen verschiedener Institutionen. Der Einfluss dieser Institutionen fällt sehr divers aus. Vereinzelt herrschte in Kantonen das Gefühl, Massnahmen übernehmen zu müssen, damit der Stand der Technik eingehalten wird. Diese Transfers (rund zwei Drittel der untersuchten Transfers) lassen sich in diesen Fällen im Lichte eines halbautonomen Prozesses betrachten. Die Prozesse beruhen zwar auf Freiwilligkeit, in den Kantonen herrschte jedoch das Empfinden einer

Verpflichtung. In verschiedenen Fällen wollte man verhindern, dass man bezüglich Gebäudestandards ins Hintertreffen geraten könnte.

Tabelle 16: Prozesse und Kantone

	Prozess		
	autonom	halbautonom	erzwungen
Baselland	• Höchstanteil		
	• Elektrische Energie		
	• Grossverbraucher		
Neuenburg	• Höchstanteil		
	• Elektrische Energie		
	• Grossverbraucher		
Obwalden		• Höchstanteil	
		• Elektrische Energie	
		• Grossverbraucher	
Thurgau		• Höchstanteil	
		• Elektrische Energie	
		• Grossverbraucher	
Uri		• Höchstanteil	
		• Elektrische Energie	
		• Grossverbraucher	
Wallis		• Höchstanteil	
		• Elektrische Energie	
		• Grossverbraucher	

In einem Drittel der Transfers war die Legitimitätsabwägung nicht die treibende Kraft. Diese Transfers basieren auf autonomen Prozessen. Aufgrund der geplanten Einführung eines neuen Energiegesetzes oder einer Revision haben die Kantone nach Lösungen in anderen Kantonen, den Konferenzen oder bei der SIA gesucht. In den meisten Fällen sondieren die Kantone nicht über alle möglichen Kanälen nach Lösungen, sondern beschränken sich auf einige wenige, auf die man sich oft auch in der Vergangenheit stützte. Ausführliche Kosten-Wirkungs-Analysen, deren Befunde mit bestehenden Regulierungen verglichen werden, haben kaum stattgefunden. Die Vorgehensweise entspricht folglich einer beschränkten Rationalität.

Keine Aussage kann darüber getroffen werden, ob bestimmte Massnahmen eher aufgrund eines spezifischen Prozesses transferiert werden als andere. Eine Differenzierung der Prozesse lässt sich entlang der verschiedenen Kantone vornehmen. Betrachtet man Tabelle 16, so wird ersichtlich, dass den unterschiedlichen Transfers in einem Kanton immer dieselben Prozesse zugrunde liegen. Autonome Transferprozesse zeigen sich in den Kantonen Basel-land und Neuenburg. Diese beiden wurden bei der Auswahl der Fälle in Kapitel 6.2.2 als eher aktiv eingestuft. Die Transfers in den andern Kantonen basieren ungeachtet der Massnahmen ausschliesslich auf halbautonomen Prozessen.

6.9.3 *Institutionen*

In einem ersten Schritt wird ein Überblick über die Institutionen gegeben, die bei Transfers von Massnahmen im Energiebereich unterstützend wirken. Ebenfalls miteinbezogen werden die Institutionen, die bei einem Nicht-Transfer vom Typ II eine relevante Rolle spielen. Anschliessend wird diskutiert, welche Institutionen einen Einfluss auf die Transfers von spezifischen Massnahmen ausüben.

Für die Mehrheit der Fälle stellt die nationale Konferenz, zusammengesetzt aus der Energiedirektoren- (EnDK) und der Energiefachstellenkonferenz (EnFK), die zentrale Institution dar (vgl. Tabelle 17). Diese Form interkantonalen Kooperation war für die Erarbeitung der MuKEN 2000 (wie auch der MuKEN 2008) verantwortlich. Allgemein herrschte vor der Erarbeitung der MuKEN 2000 eine viel schwächere Diffusionsdynamik, wie auch mit der quantitativen Untersuchung aufgezeigt werden konnte. Die MuKEN sind nahezu ausschliesslich für die Transfers dieser Massnahmen verantwortlich. Damit lassen sich auch die Transfers im Falle des Kantons Tessin erklären, der in der Diffusionsanalyse nicht aufgenommen wurde.⁶² Der Empfehlung der EnDK, den MuKEN bei der Erarbeitung kantonaler energierechtlicher Bestimmungen möglichst grosse Beachtung zu schenken, wurde in vielen Fällen gefolgt.

⁶² Der Kanton Tessin hat alle drei hier interessierenden Massnahmen eingeführt. Die Formulierungen dieser drei Massnahmen in der Gesetzgebung entsprechen der Übersetzung der Massnahmen aus den MuKEN 2000.

Tabelle 17: Institutionen und Kantone

	Institution			
	Bilateraler Kontakt	Nationale Konferenz (ENDK/ENFK)	Regionale Konferenz	SIA
		• Höchstanteil		
Baselland				• Elektrische Energie
		• Grossverbraucher		
	• Höchstanteil	• Höchstanteil		
Neuenburg		• Elektrische Energie		• Elektrische Energie
	• Grossverbraucher	• Grossverbraucher		
		• Höchstanteil		
Obwalden		• Elektrische Energie		
		• Grossverbraucher		
		• Höchstanteil	• Höchstanteil	
Thurgau		• Elektrische Energie		
		• Grossverbraucher	• Grossverbraucher	
		• Höchstanteil		
Uri		• Elektrische Energie		
		• Grossverbraucher		
		• Höchstanteil		
Wallis		• Elektrische Energie		
		• Grossverbraucher		

Anmerkung: Mehrfachnennungen kommen dann vor, wenn nicht nur eine Institution für den Transferprozess einer Massnahme in einem Kanton von Relevanz ist.

Die EnDK erteilte der EnFK den Auftrag, ein fertiges Produkt mit verschiedenen Modulen zu präsentieren. Die EnDK hat in diesem formellen Prozess die ihr statutarisch zustehende Exekutivfunktion eingenommen. Sie fällte einen strategischen Grundsatzentscheid und legte die Eckwerte fest. Die Arbeitsgruppen der Fachstellen erarbeiteten die eigentlichen Module für die MuKEN aus. Mit der vertieften Betrachtung der Konferenzen auf nationaler Ebene kann belegt werden, dass die EnFK die zentrale Plattform für den Austausch von Erfahrungen aber auch die Institution ist, die konkrete Inhalte für die MuKEN zusammentrug. Die Erarbeitung der MuKEN als ausschliesslich deliberativen Prozess der Konferenzen auf nationaler Ebene darzustellen, würde jedoch zu kurz greifen. Die Einführung der Mustervorschriften (2000 und auch 2008) durch die EnDK hatte eine gewisse politische Brisanz. Der Bund verlangte von den Kantonen eine verstärkte Harmonisierung der kantonalen Gesetzgebungen. Aus

dem Bundesparlament war vereinzelt zu vernehmen, dass der Bund die kantonale Kompetenz im Gebäudebereich an sich ziehen sollte. Die Energiedirektorinnen und Energiedirektoren wollten dieser Entwicklung mit den MuKE n entgegenwirken. Speziell die Kantone mit einer bis dahin als aktiv zu bezeichnenden Energiepolitik haben eine prominente Rolle in der Ausarbeitung übernommen und ihre Erfahrungen und eigens entwickelten Massnahmen eingebracht. Grundsätzlich wird die Zusammenarbeit zwischen dem BFE und den Kantonen von allen Seiten als konstruktiv eingestuft.

In wenigen Fällen waren direkte bilaterale Kontakte zu anderen Kantonen ausschlaggebend für Transferprozesse. Ebenfalls nur selten wurden die Massnahmen aus dem Normenkatalog der SIA transferiert. Grund dafür, dass bilaterale Kontakte für Transferprozesse im vorliegenden Politikfeld eine weniger prominente Rolle einnehmen, war der Erlass der MuKE n im Jahr 2000. Die MuKE n bündelten die energiepolitischen Erfahrungen aus fortschrittlichen Kantonen zu einem Zeitpunkt, als ein Grossteil der Kantone noch über keine ausdrückliche Energiegesetzgebung verfügte. Stammt die Idee zur Einführung einer Massnahme direkt aus einem anderen Kanton, so diente bei den untersuchten Transfers ausschliesslich der Kanton Zürich als Quelle, der die Massnahmen „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ aber auch das „Grossverbrauchermodell“ selbst ausarbeitete und als erster Kanton im Jahr 1995 eingeführt hatte.

Tabelle 18 bringt die drei Massnahmen und die Institutionen, die Transfers unterstützen, in einen Zusammenhang. Daraus ist abzulesen, dass im Falle der „Elektrischen Energie“ im Vergleich zu den andern beiden Massnahmen die SIA neben den nationalen Konferenzen eine wichtige Rolle einnimmt. Da das MuKE n Modul auf der Norm SIA 380/4 basiert, ist dies nicht verwunderlich. Zudem hat kein Kanton diese Massnahme vor dem Erlass der MuKE n eingeführt. Im Falle vom „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ wie auch beim „Grossverbrauchermodell“ haben sich neben den nationalen Konferenzen vereinzelt auch bilaterale Kontakte als unterstützend herausgestellt. Die regionalen Konferenzen, wo sich die Expertinnen und Experten aus den zuständigen Verwaltungsstellen austauschen und gemeinsam Schulungen für Planerinnen und Planer angeboten werden, sind für die Diffusion von Massnahmen in diesem Bereich weniger wichtig als die nationalen Konferenzen. Im Falle der EnFK-Ost fanden Transfers auf der Ebene der regionalen Fachstellenkonferenzen statt. Grund dafür war die aktive Rolle des Kantons Zürich als Mitglied dieser Konferenz.

Tabelle 18: Massnahmen und Institutionen

	Institution			
	Bilateraler Kontakt	Nationale Konferenz	Regionale Konferenz	SIA
Höchstanteil	8.33%	83.33%	8.33%	
Elektrische Energie		75%		25%
Gross-verbraucher	8.33%	83.33%	8.33%	

Anmerkung: Die verschiedenen Transfers wurden nach Massnahme und Institution aufaddiert.

6.9.4 Akteure

Den Akteuren kommen in den Kantonen unterschiedliche Bedeutungen im Transferprozess zu. Allgemein fällt auf, dass die kantonalen Energiefachstellen⁶³ bei den Transfers von Massnahmen die zentrale Rolle einnehmen.

In den Kantonen Baselland und Neuenburg haben sich im Rahmen der untersuchten Massnahmen die Energiefachstellen, die finanziell und personell gut ausgestattet sind, als zentraler Akteur herausgestellt. Neben der bedeutenden Rolle im Kontext der Gesetzgebung, sind die beiden Fachstellen stark in den Arbeitsgruppen der EnFK beteiligt und nahmen aktiv an den Treffen der regionalen Fachstellenkonferenz teil. Trotz eher kleineren Energiefachstellen spielen diese auch in den Kantonen Thurgau und Uri speziell bei Fragen der Gebäudeenergiepolitik die zentrale Rolle und beteiligen sich auch aktiv in den Konferenzen. Da die technischen Inhalte der Gesetze und Verordnungen in diesen Fällen stark von den Energiefachstellen geprägt werden, übernehmen sie die Funktion eines Filters. So werden Massnahmen, welche die Fachstelle als für den eigenen Kanton ungeeignet einstuft, nicht transferiert. Hingegen verfügt das zuständige Amt im Kanton Obwalden ausschliesslich über Ressourcen, um an den Sitzungen der EnFK-ZCH und der EnFK teilzunehmen. Aufgrund der kritischen

⁶³ Im Weiteren wird die Bezeichnung Energiefachstelle für die unterschiedlichen Bezeichnungen der zuständigen Amtsstelle in den Kantonen verwendet.

Haltung gegenüber Regulierungen im Bereich der Gebäudeenergie ist der Handlungsspielraum der Energiefachstelle im Kanton Wallis eng gesteckt.

Die Gebäudeenergiepolitik darf jedoch nicht als reine Verwaltungskompetenz verstanden werden. Da die Massnahmen in der Gesetzgebung Aufnahme finden, werden sie vom Parlament (im Falle von Gesetzen) oder der Regierung (im Falle von Verordnungen) erlassen. Vereinzelt muss die gesetzliche Grundlage auch vom Volk genehmigt werden (vgl. z.B. Kanton Uri). Die Regierung und die Parteien sind für die grundsätzliche Weichenstellung in der kantonalen Energiepolitik verantwortlich. Der Konsens für eine aktive Energiepolitik im Gebäudebereich ist die Grundvoraussetzung für die Transferierung von Massnahmen. Für die eigene Erarbeitung von Massnahmen oder ein Transfer im Bereich der Gebäudeenergie ist eine adäquate Ausstattung der kantonalen Energiefachstellen durch die Politik elementar. Die erarbeiteten Vorschläge mit Massnahmen aus anderen Kantonen, den MuKEn oder der SIA wurden vom Regierungsrat respektive dem Parlament fast ausschliesslich gutgeheissen. Der Grundstein dazu wurde mit der Verabschiedung der MuKEn gelegt. Da es sich, wie bereits erwähnt, um technische Massnahmen handelt, haben die Energiefachstellen in den zuständigen parlamentarischen Kommissionen die Massnahmen in der Regel vorgängig ausführlich erläutert und diskutiert.

Der Regierungsrat hat in den hier untersuchten Fällen nie einen Massnahmentransfer selbst in die Wege geleitet. Dies erklärt auch, weshalb die ideologische Diffusion in der quantitativen Analyse kaum nachgewiesen werden konnte (vgl. Kapitel 5). Obwohl auch im Parlament Fragen zur Energiepolitik an Popularität gewannen, waren die Parteien wie auch Verbände im Rahmen der hier untersuchten Massnahmen nicht ausschlaggebend für die Transfers. Die Themenkonjunktur hat jedoch eine grundsätzlich positive Einstellung gegenüber der Thematik geschaffen, was den Energiefachstellen verschiedentlich Spielraum schaffte.

Als nächstes wird geklärt, inwiefern Institutionen für die Prozesse von Relevanz sind. Anschliessend werden die Zusammenhänge zwischen den Transferprozessen und den unterschiedlichen Transfertypen aufgezeigt und diskutiert.

6.9.5 *Institutionen und deren Einfluss auf die Transfertypen und Prozesse*

Wie in Tabelle 16 ersichtlich wird, war Zwang nie verantwortlich für einen Transferprozess. In der Gebäudeenergiepolitik hat der Bund einzig über das Programm EnergieSchweiz, über

die Mitarbeit des BFE in der EnDK und der EnFK und über die Aktionspläne des Bundesrates versucht, Impulse zu setzen (Kessler/Kasser 2008). Die Verfassung legitimiert den Bund jedoch nicht, weitere Schritte zu unternehmen und in direkter Weise in die kantonale Energiepolitik einzugreifen. Mit den Aktionsplänen wollte das BFE den Regulierungsprozess in den Kantonen vorantreiben, was auf harte Kritik seitens der Kantone stiess. Trotzdem wurde die Erarbeitung als auch die Revision der kantonalen Gesetze auf diese Weise gefördert.

Tabelle 19: Institutionen und Prozesse

	Institution			
	Bilateraler Kontakt	Nationale Konferenz	Regionale Konferenz	SIA
Erzwungener Prozess				
Halbautonomer Prozess		OW: Höchstanteil	TG: Höchstanteil	
		Elektrische Energie	Grossverbraucher	
		Grossverbraucher		
		TG: Höchstanteil		
		Elektrische Energie		
		Grossverbraucher		
		UR: Höchstanteil		
		Elektrische Energie		
		Grossverbraucher		
		VS: Höchstanteil		
		Elektrische Energie		
		Grossverbraucher		
Autonomer Prozess	NE: Höchstanteil	BL: Höchstanteil		BL: Elektrische Energie
	Grossverbraucher	Grossverbraucher		NE: Elektrische Energie
		NE: Höchstanteil		
		Elektrische Energie		
		Grossverbraucher		

Anmerkung: Mehrfachnennungen kommen dann vor, wenn nicht nur eine Institution für den Transferprozess einer Massnahme von Relevanz ist (Mehrquellen-Transfer).

In vielen Fällen zeigt sich das Bild eines halbautonomen Prozesses. In erster Linie handeln die Energiefachstellen der Kantone dann aus einem Automatismus heraus, wenn Massnahmen im Rahmen der nationalen Konferenzen diskutiert und in den MuKEN zusammengetragen wurden (vgl. Tabelle 19). Da die MuKEN in erster Linie ein Produkt der energiepolitisch füh-

renden Kantone und der SIA verkörpern, werden die Module als Stand der Technik verstanden.

Im Rahmen autonomer Prozesse informieren sich die Energiefachstellen der Kantone über verschiedene Institutionen. Am stärksten fällt dabei der Einfluss der nationalen Konferenzen aus. Da die in der nationalen Konferenz diskutierten Massnahmen in der Regel aus kantonalen Gesetzgebungen oder von der SIA stammen und in den MuKEn gebündelt wurden, kann oft nicht abschliessend beurteilt werden, welche Institution hauptsächlich für den Transfer verantwortlich war. Aus diesem Grund gibt es in Tabelle 19 auch vereinzelt Überlagerungen. Solche Mehrquellen-Transfers finden in den quantitativ ausgerichteten Untersuchungen der Diffusion, und speziell beim Vorgehen mit dem dyadischen Ansatz, keine Beachtung. In diesen Analysen wird ein monokausaler Zusammenhang erwartet.

Allgemein dienen die MuKEn als Leitlinien bei der Erarbeitung der kantonalen Gesetzgebungen. Meist werden diese bei der Ausarbeitung als einzige Quelle beigezogen. Mehrheitlich wurden die Massnahmen eher aufgrund eines Versprechens als aufgrund überprüfbarer Effektivität für den eigenen Kanton eingeführt. Die Inhalte der MuKEn werden dabei nicht nur bezüglich der Problemlösung von rückständigen Gesetzen im Gebäudebereich transferiert, sondern auch um die Harmonisierung zwischen den Kantonen voranzutreiben. Diese von der EnDK angestrebte Harmonisierung führte dazu, dass in vielen Fällen Kantone die Massnahmen aus einem Automatismus heraus transferierten. Dieser Prozess wird als halbautonom bezeichnet, da das Gefühl vorherrscht, dass ein Transfer aus Gründen der Angemessenheit vollzogen werden sollte. In der Regel beschränkten sich die Energiefachstellen auf die bewährten Kanäle und in der Folge wurden die Massnahmen für die eigene Gebiets-einheit jeweils auch kaum angepasst. Allgemein lässt sich feststellen, dass Kantone der Diskussion um die MuKEn nicht ausweichen können.

Eine sekundäre Rolle spielen im Rahmen der halbautonomen Prozesse die regionalen Konferenzen. Tabelle 19 zeigt, dass regionale Konferenzen nur in einem Kanton für Transfers von Relevanz waren. Im Falle des Kantons Thurgau flossen die Informationen zu den Massnahmen „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ und „Grossverbrauchermodell“ bereits vor dem Jahr 2000 über die regionale Konferenz, in der auch der Kanton Zürich teilnimmt. Mit dem Erlass der MuKEn und der Legitimierung durch die EnDK wurde die Diskussion über

diese Massnahmen jedoch stark auf die nationale Ebene verlagert. Die bilateralen Kontakte zu anderen Kantonen und zu der SIA sind bei halbautonomen Prozessen nicht von Relevanz.

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen den Prozessen und den unterschiedlichen Transfertypen in Tabelle 20, so zeigt sich, dass autonome Prozesse zu instrumentellen wie auch konzeptionellen Transfers tendieren. In diesem Rahmen wurde in einem Kanton eine eigene Massnahme entwickelt, was ausreichende Ressourcen erfordert. Nur in einem Fall hat ein autonomer Prozess dazu geführt, dass kein Transfer stattgefunden hat. Dabei hat die zuständige Energiefachstelle nach einer vertieften Beurteilung der Massnahme festgestellt, dass diese für den eigenen Kanton nicht angemessen sei.

Tabelle 20: Transfertypen und Prozesse

	Transfer			Nicht-Transfer
	Instrumentell	Symbolisch	Konzeptionell	
Erzwungener Prozess				
Halbautonomer Prozess	TG: Höchstanteil	TG: Grossverbraucher		OW: Höchstanteil
	Elektrische Energie	UR: Grossverbraucher		Elektrische Energie
	UR: Höchstanteil	VS: Elektrische Energie		Grossverbraucher
	Elektrische Energie			VS: Höchstanteil Grossverbraucher
Autonomer Prozess	BL: Elektrische Energie		BL: Höchstanteil	BL: Grossverbraucher
	NE: Höchstanteil			
	Elektrische Energie			
	Grossverbraucher			

Fanden Transfers von Massnahmen aufgrund eines halbautonomen Prozesses statt, so waren diese in den untersuchten Kantonen instrumentellen wie auch symbolischen Charakters. Halbautonome Prozesse haben aber nicht in allen Fällen dazu geführt, dass auch ein Transfer stattgefunden hat. Beim Vergleich zu den autonomen Prozessen sticht heraus, dass halbautonome Prozesse auch zu symbolischen Transfers führen. In diesen Fällen ist im Vollzug keine Änderung vorgesehen, da der Umsetzung beim Transfer der Massnahme kein Gewicht beigemessen wird oder aber niemand von der Massnahme betroffen ist. Viel mehr geht es bei einem solchen Transfertyp darum, mit dem Transfer eine symbolische Wirkung zu erzie-

len. In diesen Fällen tragen die Kantone nur auf dem Papier zur Harmonisierung bei. Betrachtet man die Nicht-Transfers im Rahmen halbautonomer Prozesse genauer, so haben sich die Kantone zwar der Kommunikation ausgesetzt, die Massnahmen jedoch für den eigenen Kanton als nicht angemessen eingestuft aber in der Folge auch keine eigene Massnahme entwickelt. Nicht-Transfers können also im Rahmen von autonomen wie auch halbautonomen Prozessen vorkommen.

Eine Einteilung der Kantone nach den Transfertypen vermittelt das Bild, dass faktische Transfers in jenen Kantonen vorkommen, in denen die Gebäudeenergiepolitik als eher aktiv eingestuft wird (vgl. Kapitel 6.2.2). Die autonome Suche nach Lösungen und die aktive Beteiligungen in den Konferenzen bedingen Ressourcen bei der Energiefachstelle. Auf der anderen Seite stehen die Kantone, die in der Energiepolitik eine eher passive Rolle einnehmen und im Rahmen der Gebäudeenergiepolitik über tendenziell weniger Ressourcen verfügen. Transfers in diesen Kantonen unterliegen halbautonomen Prozessen.

Werden die Informationen aus Tabelle 19 und Tabelle 20 kombiniert, können die Institutionen und die Transfertypen in einen Zusammenhang gebracht werden (siehe Tabelle 21). Klar wird dabei, dass die Informationen für instrumentelle Transfers aus allen Institutionen stammen können. Im Rahmen der weiteren Transfertypen erweist sich fast ausschliesslich die nationalen Konferenzen als relevante Institution. Dies untermauert die bereits erwähnte zentrale Funktion der MuKE für die Gestaltung der kantonalen Energiepolitik. Neben den MuKE hatte nur in einem Fall die regionale Konferenz eine Wirkung, die ein Kanton zu einem symbolischen Transfer veranlasste (dies jedoch auch in Kombination mit den MuKE). Bilateralen Austausch sowie Kontakte zu der SIA hatten nur bei zwei Kantonen einen Einfluss auf Transfers. Kantone legen dann vermehrt Wert auf diese bilateralen Kontakte oder Kontakte zu der SIA, wenn es um sehr konkrete Anliegen und sehr spezifische Aspekte einer Massnahme geht, wie beispielsweise beim Programm für die Berechnungen im Rahmen des Grossverbrauchermodells (siehe Kanton Neuenburg). Folglich ergeben sich daraus instrumentelle Transfers.

Tabelle 21: Institutionen und Transfertypen

	Institution			
	Bilateraler Kontakt	Nationale Konferenz	Regionale Konferenz	SIA
Instrumenteller Transfer	NE: Höchstanteil Grossverbraucher	BL: Höchstanteil NE: Höchstanteil Elektrische Energie Grossverbraucher	TG: Höchstanteil	BL: Elektrische Energie NE: Elektrische Energie
		TG: Höchstanteil Elektrische Energie		
		UR: Höchstanteil Elektrische Energie		
Symbolisch Transfer		TG: Grossverbraucher UR: Grossverbraucher VS: Elektrische Energie	TG: Grossverbraucher	
Konzeptioneller Transfer		BL: Höchstanteil		
Nicht-Transfer		BL: Grossverbraucher OW: Höchstanteil Elektrische Energie Grossverbraucher		
		VS: Höchstanteil Grossverbraucher		

Mit diesem Fallstudienvergleich kann in erster Linie die Wirkung der MuKEN 2000 herausgestrichen werden. Die von der EnDK erlassenen Richtlinien bilden bei autonomen wie auch halbautonomen Prozessen den zentralen Orientierungspunkt und können zu einem Transfer von jedem der vier Typen führen. Die MuKEN haben eine Wirkung, der sich kein Kanton entziehen kann. So setzten sich alle Kantone zumindest mit den Ideen und Konzepten auseinander, auch wenn die Massnahmen anschliessend nicht immer sichtbar und in faktischer Weise in die Gesetzgebung aufgenommen wurden. In der Regel waren die Massnahmen in den Kantonen auch längere Zeit bekannt, bis sie zu einem späteren Zeitpunkt eingeführt wurden. Erscheint ein Transfer unumgänglich, obwohl man nicht über die Mittel für den Vollzug verfügt oder sie sich für die Gegebenheiten im Kanton grundsätzlich nicht eignen, so findet ein symbolischer Transfer statt.

6.10 Zusammenfassung und Generierung von Hypothesen

Mit der qualitativ ausgerichteten Analyse werden verschiedenste Aspekte der Policy-Transfers im Bereich der kantonalen Energiepolitik beleuchtet. Der Vergleich ermöglicht nicht nur zu beschreiben, sondern auch verschiedene Erklärungen zu liefern und die Erkenntnisse aus der Diffusionsanalyse zu ergänzen.

Wie in Kapitel 6.9.2 diskutiert, basieren die untersuchten Policy-Transfers in diesem Politikfeld auf autonomen sowie halbautonomen Prozessen. Zwang hat bei den untersuchten Massnahmen der Energiepolitik keinen Einfluss. Unter autonomen Prozessen wird in diesem Zusammenhang die Suche nach Lösungen aufgrund von Problemen verstanden. In diesem Rahmen findet eine Suche in der Regel durch eine Evaluation von aktuellen Massnahmen aus anderen Kantonen statt. Mit der Untersuchung kann aufgezeigt werden, dass Kenntnisse aufgrund autonomer Prozesse auf faktische Weise transferiert werden. Das heisst, dass nicht nur die Hülle einer Massnahme, sondern auch deren Gehalt übernommen werden. Halbautonome Prozesse können zu faktischen, aber auch zu nicht-faktischen Transfers führen.

H 4.1 Autonome Prozesse führen zu faktischen Transfers. Halbautonome Prozesse führen zu faktischen wie auch nicht-faktischen Transfers.

Informationen aus anderen Gebietseinheiten werden bei einem solchen Vorgehen als Mittel in zielorientierten Problemlösungsprozessen verwendet. Dies erfordert von den kantonalen Fachstellen freie finanzielle und zeitliche Ressourcen.

In vielen Fällen hat sich gezeigt, dass ein Transfer nicht in erster Linie auf einer autonomen Suche basiert, sondern Massnahmen von aussen an einen Kanton herangetragen werden. Im vorliegenden Feld sind in der überwiegenden Zahl der Fälle die MuKE aus dem Jahr 2000 die zentrale Quelle für Policy-Transfers. Die interkantonale Zusammenarbeit in Form der Konferenzen auf nationaler Ebene und die daraus resultierenden MuKE setzen einen breit akzeptierten Stand der Technik. Dies führt dazu, dass sich die Energiefachstellen in der Ausarbeitung der Gesetzgebungen daran orientieren, oder sie die Inhalte automatisch nachvollziehen. Obwohl die Kantone eigenständig entscheiden und in diesem Politikfeld keine Zwangssituationen zu finden sind, handeln sie oft nicht völlig frei von der Entwicklung im Rahmen dieser Institutionen. Der Diskussion um die MuKE kann nicht ausgewichen werden.

H 4.2: Der Erlass interkantonaler Mustervorschriften führt dazu, dass sich die Kantone einer Diskussion über die Massnahmen nicht entziehen können.

Diese Dynamik und das Gefühl der Verpflichtung dürfen aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die Kantone nach dem Energieartikel der Bundesverfassung bei der Wahl der Mittel und Massnahmen im Rahmen der Gebäudeenergiepolitik frei sind. Externer Druck hat die Politik oder die Verwaltung in einem Kanton nie zu einem sichtbaren Transfer geleitet. Grundsätzlich zeigt sich aber, dass die Massnahmen die in den MuKE als für die Erfüllung bundesrechtlicher Vorgaben zwingend bezeichnet werden (Inhalte des Basismoduls), sich stärker ausbreiten.

H 4.3: Massnahmen die in interkantonalen Mustervorschriften als zwingend bezeichneten werden, breiten sich stärker aus als die freiwilligen Massnahmen.

Einer der 26 Kantone verfügt bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt über kein Energiegesetz. Das Gefühl der Verpflichtung ist in diesem Politikfeld folglich nicht so stark, dass Transfers zu einer flächendeckenden Konvergenz führen würden.

Konzeptionelle Transfers finden nur selten statt. Dieser Transfertyp, der die Erarbeitung einer eigenen Massnahme beinhaltet, erfordert in einem Kanton eine Energiefachstelle, die sich vertieft mit der Materie auseinandersetzen kann und über ausreichende Ressourcen verfügt. Aus dieser Erkenntnis lässt sich die folgende Hypothese ableiten:

H 4.4: Für die Ausarbeitung einer eigenen Massnahme basierend auf einem konzeptionellen Transfer, benötigt eine Energiefachstelle Know-how und freie Ressourcen.

Instrumentelle Transfers können auf autonomen oder halbautonomen Prozessen basierend. Eine notwendige Bedingung dafür ist, dass die Fachstelle die Massnahme für die Energiepolitik im eigenen Kanton als geeignet ansieht.

In drei Fällen haben symbolische Transfers stattgefunden. Dabei stand die Einführung und weniger die wirkungsvolle Umsetzung der Massnahme im Zentrum. In diesen Prozessen war eine konsequente Umsetzung aus verschiedenen Gründen nicht möglich oder nicht beabsichtigt. Die Massnahmen wurden in Anlehnung an die MuKE übernommen, da diese als Stand der Technik verstanden werden und den Konsens der EnDK darstellen, dem es zu folgen gilt. Folglich wurden die Ideen aufgrund eines halbautonomen Prozesses aufgenommen. Dieser

grenzt sich vom Zwang ab, indem eher ein gefühlter als ein expliziter Druck vorherrscht. Betrachtet man den Kontext symbolischer Transfers genauer, so fällt auf, dass diese immer auf den MuKE basieren. Ein solcher Transfer erfolgt nur dann, wenn von Anbeginn an klar war, dass die Massnahme nicht umgesetzt oder kaum jemand davon betroffen sein wird. Politisch ist in einer solchen Situation folglich auch kaum Widerstand zu erwarten.

Kantone können auch negative Erkenntnisse gewinnen. Werden hohe Kosten oder politischer Widerstand erwartet und die Massnahme für den eigenen Kanton als nicht passend erachtet, findet kein Transfer statt. Ein solcher Nicht-Transfer kann auf autonomen wie auch halbautonomen Prozessen basieren. Der Diskussion über die Massnahmen der MuKE konnte kein Kanton ausweichen, auch wenn nicht zwingend eine Einführung daraus resultierte.

Neben der Wirkung der MuKE auf die kantonalen Gesetzgebungen sind vereinzelt auch direkte Kontakte zu dem Kanton, der eine Innovation als erster eingeführt hat, oder zu der SIA ausschlaggebend für einen Transfer. Daneben wurden auch die regionalen Fachstellenkonferenzen in der Untersuchung miteinbezogen. Die Diskussion wurde mit dem Erlass der MuKE auf die nationale Ebene verlagert. In den Regionen wurden danach vermehrt Aspekte des Vollzugs dieser Massnahmen thematisiert. Die regionalen Fachstellenkonferenzen haben sich nur im Rahmen eines Transferprozesses als relevant erwiesen. Grundsätzlich ist elementar, dass ein Kanton in der regionalen Konferenz bereits über einen Erfahrungsschatz verfügt und als Führungskanton eine Transfer-Dynamik auslösen kann.

H 4.5: In regionalen Fachstellenkonferenzen entsteht dann eine Transferdynamik, wenn darin ein Kanton über Erfahrungen mit einer Massnahme verfügt und eine Führungsfunktion einnimmt.

Da die Inhalte der Massnahmen stark technisch geprägt sind, stellt sich in den hier untersuchten Fällen politische Abwägung der Exekutivmitglieder nie als ausschlaggebend für einen Transfer heraus.

7 Synthese

Gestützt auf die beiden Analysen beantwortet die Synthese die in der Einleitung gestellte Frage ob, wie und weshalb sich Policies im Energiebereich zwischen den Kantonen ausbreiten. Anhand der quantitativen Analyse können die Diffusionsmuster von energiepolitischen Massnahmen zwischen den Schweizer Kantonen aufgezeigt werden. Separate Schätzungen jeder einzelnen Massnahme eruieren aufgrund der Charakteristiken die dafür relevanten Institutionen und deren konkreten Einfluss. Die Fallstudien und deren Vergleich lassen Rückschlüsse auf die Transferprozesse zu und ermöglichen Aussagen über die Transfertypen, die relevanten Institutionen und Akteure sowie die konkreten Ausprägungen der Prozesse.

Als erstes werden die Erkenntnisse der beiden Analysen zusammenfassend wiedergegeben, um die vier Untersuchungsfragen aus der Einleitung zu beantworten (vgl. Kapitel 1.1). In einem zweiten Schritt geht es darum, den Beitrag der Studie sowie die Anknüpfungspunkte zu diskutieren.

7.1 Zusammenfassung

Mit beiden Untersuchungsteilen kann belegt werden, dass die Einführungen von Massnahmen in der kantonalen Energiepolitik stark auf die Interdependenzen im Politikfeld zurückzuführen sind.

Mit der quantitativen Auswertung der Daten wird aufgezeigt, dass der Diffusion bei der Einführung von Massnahmen über verschiedene Institutionen im Bereich kantonalen Energiepolitik eine zentrale Rolle zukommt. Die Auswertung der Modelle, die alle fünf Massnahmen gemeinsam schätzten, hat ergeben, dass den regionalen Fachstellenkonferenzen und den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) einen signifikanten Einfluss auf die Einführungswahrscheinlichkeit in den Kantonen zukommt. Zudem zeigen die Schätzungen, dass die Kantone Massnahmen meist dann einführen, wenn ein Energiegesetz neu geschaffen oder die Gesetzgebung grundsätzlich überarbeitet wird. In anderen Worten werden Massnahmen in der Regel nicht einzeln in der Gesetzgebung aufgenommen. Unterschiedliche Institutionen üben also gemeinsam einen Einfluss auf die Einführungswahrscheinlichkeit in den Kantonen aus. Betrachtet man die Diffusionsmuster der einzelnen Massnahmen, so fällt auf, dass die Institutionen das Einführungsverhalten unterschiedlich

beeinflussen. Die Plattform der regionalen Energiefachstelle fördert die Diffusion von Massnahmen, die mit den bestehenden Gesetzen und Ideen kompatibel sind. Die Wirkung der von der Energiedirektorenkonferenz (EnDK) verabschiedeten MuKEn 2000 auf die kantonalen Gesetzgebungen konnte bei zwei Massnahmen nachgewiesen werden. Der Effekt wirkt jedoch nicht wie erwartet bei politisch brisanten Massnahmen. Neben den Einflüssen verschiedener externer Kanäle wirken sich auch interne Faktoren förderlich oder hemmend auf die Einführungswahrscheinlichkeit von Massnahmen aus. Hervorzuheben gilt es die parteipolitische Zusammensetzung der kantonalen Parlamente. Tendenziell erweist sich eine starke Linke in einem Kanton wie auch eine konsequente Anwendung höherer Standards beim Gebäudepark der kantonalen Verwaltung als unterstützend für die Einführung von weiteren Massnahmen.

Mit der qualitativ ausgerichteten Analyse werden verschiedenste Aspekte der Policy-Transfers im Bereich der kantonalen Energiepolitik beleuchtet. Der Vergleich ermöglicht nicht nur die Beschreibung der Prozesse sondern auch die Bereitstellung von verschiedenen Erklärungen, welche die Erkenntnisse aus der Diffusionsanalyse ergänzen.

Vereinzelte suchen Kantone aufgrund von Problemen nach Lösungen. Transfers basieren in diesem Politikfeld jedoch nicht in erster Linie auf einer autonomen Suche. Häufiger werden Massnahmen von aussen an einen Kanton herangetragen, was das Gefühl einer Verpflichtung auslöst. Im vorliegenden Feld sind in der überwiegenden Zahl der Fälle die MuKEn aus dem Jahr 2000 die zentrale Quelle für Transfers. Die interkantonale Zusammenarbeit in Form der Konferenzen auf nationaler Ebene und die daraus resultierenden MuKEn führen dazu, dass sich die Kantone in ihren Gesetzgebungsprozessen daran orientieren oder sie die Inhalte automatisch nachvollziehen. Da die Kantone jedoch nach der Bundesverfassung in der Ausgestaltung der Gebäudeenergiepolitik und bei der Wahl der Massnahmen frei entscheiden können, entsteht kein expliziter Zwang, der zu einer flächendeckenden Konvergenz führen würde.

In der Mehrheit der Fälle finden instrumentelle Transfers statt. Das heisst, dass sich Kantone bei der Lösung konkreter Probleme an positiv beurteilten Kenntnissen anderer Kantone orientieren. Hingegen haben im hier untersuchten Feld nur selten konzeptionelle Transfers stattgefunden. Dieser Transfertyp, der zur Erarbeitung einer eigenen Massnahme führt, erfordert in einem Kanton eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Materie und erhebli-

che Ressourcen. Bei symbolischen Transfers steht die Einführung und weniger die Umsetzung der Massnahme im Zentrum. Bei einem solchen Transfertyp ist von Beginn an klar, dass eine konsequente Umsetzung nicht möglich sein wird oder niemand von der Massnahme betroffen ist. Die Massnahmen wurden in diesen Fällen in Anlehnung an die MuKE übernommen, da diese als Stand der Technik verstanden werden. Ein solcher Transfer erfolgt nur dann, wenn Einigkeit herrscht, dass die Massnahme nicht umgesetzt oder kaum jemand davon betroffen sein wird. Werden hohe Kosten oder politischer Widerstand erwartet, oder wenn die Massnahme für den eigenen Kanton als nicht passend eingestuft wird, findet kein Transfer statt. Da zumindest auf der Ebene der Fachstellen alle Kantone regelmässig an den Treffen der EnFK teilnehmen, kann kein Kanton der Diskussion über die Massnahmen der MuKE ausweichen, auch wenn daraus kein Transfer resultiert.

Bei den Akteuren und deren Rollen in den Transferprozessen zeigen sich relativ ähnliche Bilder über die Kantone hinweg. In den qualitativ untersuchten Fällen stellt sich die politische Abwägung der Exekutivmitglieder nicht als ausschlaggebend für die Transfers heraus. Bei der quantitativen Analyse war dies einzig bei einer Massnahme der Fall. Ebenfalls sind die Parteien wie auch Verbände nie in direkter Weise für Transfers ausschlaggebend. Im Rahmen der Transfer energiepolitischer Massnahmen im Gebäudebereich kommt den Energiefachstellen in den Kantonen grundsätzlich die zentrale Rolle zu, da sie in fünf der sechs untersuchten Kantonen jeweils die Grundlagen für die Gesetzgebung ausarbeiteten. Der Grund dafür ist in erster Linie die technische Ausprägung der Massnahmen. Für die eigene Erarbeitung von Massnahmen oder einen instrumentellen Transfer im Bereich der Gebäudeenergie ist eine adäquate Ausstattung der kantonalen Energiefachstellen durch die Politik elementar. Eine notwendige Bedingung für einen Transfer in diesem Politikbereich ist, dass die Fachstelle die Massnahme für den eigenen Kanton als geeignet ansieht. Die Gebäudeenergiepolitik darf jedoch nicht als reine Verwaltungskompetenz verstanden werden. Der Regierungsrat und das Parlament sind für die grundsätzliche Weichenstellung und die Ausrichtung der kantonalen Energiepolitik verantwortlich. Der Konsens für eine aktive Energiepolitik im Gebäudebereich ist die Grundvoraussetzung, welche eine Transferierung von Massnahmen in einem Kanton erst ermöglicht.

Da der Bund nach dem Energiegesetz im Bereich erneuerbarer Energien und der rationellen Energienutzung im Gebäudesektor nur über das Instrument der finanziellen Förderung ver-

fügt, besteht für ihn keine Möglichkeiten, in direkter Weise regulativ tätig zu werden. Die vertikale Interdependenz und der Einfluss des Bundes werden trotzdem im Rahmen der interkantonalen Konferenzen ersichtlich. So hat der Bund über das Programm EnergieSchweiz und über die Aktionspläne des Bundesrates Impulse gesetzt. Das BFE nimmt im Rahmen der EnDK und der EnFK in erster Linie eine beratende Rolle ein.

7.2 Beitrag der Studie und Anknüpfungspunkte

Die vorliegende Arbeit leistet, wie in der Einleitung erwähnt, einen Beitrag zur Diskussion von Policy-Diffusion und zur Politikgestaltung der Kantone im Energiebereich. Wie sich die Resultate der Untersuchung im Kontext der kantonalen Energiepolitik einordnen lassen, wird als erstes aufgezeigt. Anschliessend wird der Beitrag zur Diskussion der Policy-Diffusion behandelt. Dabei steht die Vorgehensweise des Methoden-Mix im Zentrum. Abschliessend wird die Reichweite der gewonnen Erkenntnisse diskutiert.

7.2.1 Kantonale Energiepolitik

Erst in den vergangenen zwanzig Jahren haben sich in den Kantonen ausgeprägte Gebäudeenergiepolitiken entwickelt. Durch die Rahmengesetzgebung des Bundes sind die Kantone dazu angehalten, im Bereich der rationellen Nutzung von Energie und dem Gebrauch von erneuerbaren Energien im Gebäudesektor aktiv zu werden. Die offene Formulierung im Energiegesetz von 1998 (EnG; SR 730.0) überlässt den Kantonen grösstmögliche Freiheit, um mit den Instrumenten ihrer Wahl die Thematik anzugehen. Dies erklärt die Differenzen zwischen den kantonalen Gesetzgebungen. Mit den MuKE 2000 strebte die EnDK eine Harmonisierung der kantonalen energierechtlichen Vorschriften an. Grundsätzlich orientieren sich die MuKE stark an den anerkannten Regeln der Baukunde und im Speziellen den SIA Normen.

Wie für wenige andere Politikfelder in der Schweiz aufgezeigt werden konnte (siehe u.a. Widmer/Rieder 2003; Kübler/Widmer 2007; Füglistner 2011), nehmen auch im Rahmen der kantonalen Energiepolitik Effekte der Diffusion eine wichtige Rolle bei der Politikgestaltung ein. Verschiedentlich wird auf die Relevanz interkantonaler Zusammenarbeit in der Schweiz hingewiesen (vgl. Bolleyer 2006b; Bochsler 2009). Diese Untersuchung geht einen Schritt weiter und zeigt, welche Wirkungen diese Formen der Zusammenarbeit auslösen können.

Speziell hervorzuheben gilt es die Wirkung der von der EnDK erlassenen MuKE, welche auch Kantone zu Transfers bringt, die nicht eigenständig nach neuen Lösungen suchten. Die formelle Absegnung durch die EnDK verlieh diesen Richtlinien die nötige Legitimität. Da die hier im Detail betrachteten energiepolitischen Massnahmen technischen Charakters und parteipolitisch allgemein wenig umstritten sind, kommt den Energiefachstellen in den einzelnen Kantonen in dieser Thematik die zentrale Rolle zu.

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die interkantonalen Konferenzen neben dem Austausch auch föderalistische Alternativen zu einer bundesrechtlichen Vereinheitlichung schaffen. Oft wird dabei von der gemeinsamen Abwehr der Kantone gegenüber dem Bund gesprochen (Vatter 2006). Mit der Untersuchung wurde jedoch klar, dass auch der Bund diese Institution nutzen kann, um die Absicht der Harmonisierung voranzutreiben. Dies wurde vor allem durch die zunehmende Thematisierung dieser Aspekte im National- und Ständerat in Bern aktuell, was den Bundesrat und das BFE zum Handeln veranlasste. Das konstruktive Verhältnis und die enge Kooperation zwischen dem Bund und der EnDK resp. EnFK ist aufgrund der Kompetenzkonstellation ein wichtiger Aspekt für eine wirkungsvolle Energiepolitik. Anhand der Förderbeiträge im Rahmen von Globalbeiträgen an die Kantone liessen sich die Prioritäten des Bundes noch vermehrt fokussieren.

Auf das Verhalten der energiepolitisch führenden Kantone hat die interkantonale Zusammenarbeit einen eher schwachen Einfluss. Diese Kantone versuchen vermehrt, die Harmonisierung voranzutreiben und eigene Massnahmen zur Diskussion zu bringen. Der Inhalt der MuKE war diesen Kantonen jeweils länger vor dem Erlass bekannt, da sie die Politik der anderen Kantone aber auch die Aktivitäten der SIA laufend verfolgen. Die interkantonale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen auf nationaler wie auch regionaler Ebene hat verschiedene Kantone dazu gebracht, Massnahmen im Bereich der Gebäudeenergiepolitik einzuführen. Auch wenn Massnahmen vereinzelt symbolisch transferiert wurden, so hat sich gezeigt, dass in der Mehrheit der Fälle die Transfers faktischen Charakter besitzen.

7.2.2 *Policy-Diffusion*

Die Herangehensweise dieser Arbeit mit der Kombination der Makro- und der Meso-Perspektive stellt für die Forschung im Bereich von Policy-Diffusion und Policy-Transfer ein Novum dar. Verschiedentlich wurde in Diffusionsuntersuchungen mehr als eine Massnahme

einbezogen. Nur selten hat man in Studien jedoch die Diffusionsmuster unterschiedlicher Massnahmen aus einem Politikfeld verglichen. Dieses Vorgehen erlaubt es, den Einfluss von Institutionen zu überprüfen und ein differenziertes Bild über die Diffusion im Bereich der Energiepolitik aufzuzeigen. Die Erweiterung der Untersuchung mit einem qualitativen Vorgehen ermöglicht darüber hinaus die Erklärung der konkreten Transferprozesse. In der Regel basieren Transferanalysen auf Einzelfallstudien. Um breitere Aussagen treffen zu können und die Erkenntnisse aus dem ersten Teil adäquat zu ergänzen, wurde hier mit einem Fallstudienvergleich mit mehreren Massnahmen und Kantonen gearbeitet.

Mit der Verbindung der beiden Ansätze wurde keine wechselseitige Überprüfung der Resultate im Sinne einer Validierung angestrebt, sondern eine Ergänzung durch die Nutzung der jeweiligen Vorzüge. Die Diffusionsstudie zeigt allgemein auf, dass unterschiedliche Institutionen die Diffusion der Massnahmen im Energiebereich fördern. Im Zentrum stehen als erstes die Strukturen, die für die Diffusion förderlich sind. Der Vergleich von Diffusionsmuster unterschiedlicher Massnahmen trägt zur Erklärung dieser Strukturen bei. Mit der Transferanalyse kann die Relevanz dieser Institutionen grundsätzlich bestätigt werden. Das prozessorientierte Vorgehen legt den Fokus im zweiten Teil jedoch auf das Erklären der untersuchten Transfers und Nicht-Transfers.

Je nach Ausgestaltung der Institution und dem Grad der Koppelung thematisieren Diffusionsstudien unterschiedliche Mechanismen wie Lernen, Nachahmung, Druck aber auch kompetitive Interdependenz. Diese Konzepte variieren meist sehr stark in verschiedener Hinsicht, was den Einbezug von mehreren Mechanismen in einer Untersuchung erschwert. Die vorliegende Arbeit befasst sich nicht mit den Mechanismen im gängigen Sinn sondern mit den Transfertypen und der Autonomie der Transfers. Die Betrachtung der Transfertypen erlaubt nicht nur die Sichtbarkeit von Transfers sondern auch deren Faktizität zu thematisieren. Auf diese Weise können mehr Facetten der Transfers abgedeckt werden als in den bisherigen Untersuchungen. Mit der Präsenz oder Absenz von Sichtbarkeit respektive Faktizität lässt sich eine Vierfeldertabelle erstellen, die instrumentelle, konzeptionelle und symbolische Transfers aber auch Nicht-Transfers beinhaltet. Die Beurteilung der Transfers auf dem Kontinuum zwischen Autonomie und Zwang erlaubt das Einordnen des Einflusses verschiedener Institutionen, während in den meisten Untersuchungen von Policy-Transfer davon ausgegangen wird, dass Transfers auf Freiwilligkeit basieren.

Der qualitative Ansatz ermöglicht die Transferprozesse im Detail zu untersuchen und das unitarian actor Modell der Diffusionsstudie aufzubrechen. Dabei wurde in die Untersuchung die Frage nach den relevanten Akteuren innerhalb der Transferprozesse miteinbezogen. Dieser Schritt ermöglicht es, eine differenzierte Aussage darüber zu machen, weshalb Transfers stattfinden. Da die Prozesse teilweise einige Jahre zurück liegen, kann eine endgültige Entflechtung der relevanten Institutionen nicht immer abschliessend vorgenommen werden.

Die regionalen Fachstellenkonferenzen nehmen bei der quantitativen Analyse der Vollerhebung im ersten Teil eine wichtigere Rolle ein als bei den Resultaten der Transferanalyse. Hingegen stellen sich die MuKE bei den untersuchten Prozessen in der Transferanalyse als relevanter heraus. Dies wird bei der Einführung der Massnahme „Höchstanteil an nicht erneuerbaren Energien“ deutlich, bei der die regionale Diffusion eine elementare Erklärung darstellt, im Rahmen der Rekonstruktion der Transferprozesse sich jedoch eher die MuKE als ausschlaggebend herausstellten. Solche Differenzen können damit erklärt werden, dass die in der nationalen Konferenz diskutierten Massnahmen in der Regel aus kantonalen Gesetzgebungen oder von der SIA stammen und in den MuKE gebündelt wurden. Die MuKE wurden jedoch hauptsächlich wahrgenommen, auch wenn die Kantone in den Regionen zu ähnlichen Zeitpunkten Massnahmenpakete einführten. Viel mehr lässt sich das regionale Muster damit erklären, dass die Kantone zu ähnlichen Zeitpunkten in den vergangenen dreissig Jahren in der Energiepolitik aktiv wurden.

In den Kantonen werden die Massnahmen in unterschiedlicher Form aufgenommen (in neuen oder revidierten Gesetzen und Verordnungen). Die Erarbeitung eines neuen Gesetzes und die Prozedur bis hin zum Erlass dauern meistens länger als die Überarbeitung einer Verordnung durch den Regierungsrat. In der Diffusionsanalyse herrscht jedoch die Annahme, dass die Prozesse in allen Kantonen dieselbe Dauer haben (time lag). Durch die einheitliche Zeitverzögerung besteht in den Schätzungen die Gefahr, dass Wirkungszusammenhänge nicht erkannt werden. In der Regel sind die Massnahmen in den Kantonen bereits über längere Zeit bekannt, bis sie zu einem späteren Zeitpunkt eingeführt werden. Dies erklärt auch, weshalb im ersten Untersuchungsteil bei den Einführungen vom „Grossverbrauchermodell“ keine Diffusionseffekte gefunden wurden, während sich bei der Betrachtung der Transfers eindeutig herausgestellt hat, dass die Kantone diese Massnahmen aus den MuKE übernommen haben.

Aufgrund der Erkenntnisse aus dieser Untersuchung plädiere ich dafür, dass vermehrt auf die unterschiedlichen Transfertypen Rücksicht genommen wird. Werden einzig sichtbare Einführungen untersucht, können falsche Schlüsse aus den gewonnen Erkenntnissen gezogen werden. So wird die Diffusion möglicherweise überschätzt (bei häufigem Vorkommen von symbolischen Transfers) oder unterschätzt (bei häufigem Vorkommen von konzeptionellen Transfers). Die Aussagekraft einer solchen Untersuchung kann zudem gestärkt werden, indem die Nicht-Transfers ebenfalls systematische Beachtung finden.

7.2.3 *Die Reichweite der Aussagen*

Die quantitative Untersuchung basiert auf einer Vollerhebung der Einführungen von fünf Massnahmen in 25 Kantonen im Zeitraum von 1990-2007 (der Kanton Tessin wurde nicht in das Sample aufgenommen, vgl. Kapitel 0). Im qualitativ ausgerichteten Teil wurde anhand einer Auswahl von Transferprozessen (drei Massnahmen in sechs Kantonen) gearbeitet. Mit der vorliegenden Untersuchungsanordnung konnten die Fälle sehr gezielt ausgewählt werden. So basiert diese Auswahl einerseits auf den Erkenntnissen der Diffusionsanalyse und andererseits auf einer Vielzahl von weiteren Faktoren, um ein möglichst breites Spektrum an Unterschieden abzudecken (Sprachraum, Vollzugsart, regionale Konferenz, allgemeiner Aktivitätsgrad in der Energiepolitik). Zudem wurden ebenfalls Kantone einbezogen, bei denen keine sichtbare Übernahme stattgefunden hat. Auf diese Weise können noch fundiertere Aussagen darüber getroffen werden, wann und wieso Transfers stattfinden (respektive nicht stattfinden). Die unterschiedlichen Transfertypen finden mit diesem Vorgehen ebenfalls Beachtung. Die Auswahl der verschiedenen Massnahmen fand aufgrund theoretischer Aspekte und in Absprache mit Expertinnen und Experten statt. Der Einbezug von „Pattern-finding“ und „Process-tracing“ (vgl. Kapitel 4) ermöglicht einen breiten und gleichzeitig tiefen Einblick in die Diffusion energiepolitischer Massnahmen in den Schweizer Kantonen. So lassen sich die Vorzüge beider Forschungsperspektiven nutzen und die Defizite kompensieren.

Die mit der Untersuchung gewonnen Erkenntnisse gelten für die hier im Detail betrachteten Fälle. Mit dem kombinierten Vorgehen und der gezielten Fallauswahl kann angenommen werden, dass die Erkenntnisse, wie sie in Kapitel 7.2.1 zusammengefasst sind, auch für die weiteren Kantone und weitere Massnahmen im Bereich der kantonalen Gebäudeenergie zutreffen.

Allgemein unterstützen die Erkenntnisse die vorherrschende Annahme, dass die Interdependenzen zwischen den Kantonen im schweizerischen Föderalismus dazu führen, dass die Kantone neue Massnahmen nicht unabhängig voneinander einführen. Wie sich in einigen wenigen anderen Untersuchungen bereits herausgestellt hat (Balthasar 2003; Füglistner 2011), nehmen die interkantonalen Konferenzen für die Diffusion von Massnahmen eine zentrale Funktion ein. So kann angenommen werden, dass dies auch auf weitere Politikfelder im schweizerischen Föderalismus mit ähnlicher Kompetenzkonstellation zutrifft. Bis anhin wurden fast ausschliesslich die Voraussetzungen für die interkantonale Kooperation (vgl. Bolleyer 2006b; Bochler 2009) und kaum die Auswirkungen solcher Institutionen auf den Politikgestaltungsprozess untersucht. Ein Vergleich der Funktionen interkantonomaler Konferenzen zwischen verschiedenen Politikfeldern würde helfen, die hier gewonnenen Erkenntnisse in einem breiteren Kontext des schweizerischen Systems zu diskutieren. Nach der Beurteilung der Transfertypen wird angenommen, dass auch in anderen Politikfeldern Transfers nicht immer instrumentellen Charakters sind. Dies gilt es bei der Beurteilung von Massnahmen zu beachten, um die angestrebte Wirkung nicht zu überschätzen.

Diese Arbeit deckt mit der Diffusion von kantonalen Massnahmen einen Bereich der Energiepolitik ab. Erklärt werden, weshalb und wie sich diese Massnahmen ausbreiten. Eine Beurteilung der Wirkung der ganzen Energiepolitik findet hier nicht statt und müsste in einem breiteren Kontext betrachtet werden, da viele Aspekte zu einem grossen Teil in der Kompetenz des Bundes liegen (Forschung und Entwicklung, Aus- und Weiterbildung, Information und Marketing sowie das Mietrecht und das Steuerrecht). Folglich zeigt sich im Bereich des Vollzugs eine weitere grössere Forschungslücke. Eine vertiefte und systematische Analyse des Vollzugs wäre elementar, da eine Politik ohne gute Vollzugshilfen, Kontrollen und Sanktionen nur eine geringe Wirkung erzielt.

Literaturverzeichnis

- Aebischer, Bernard/Spreng, Daniel/Linder, Wolf/Rieder, Stefan/Varone, Frédéric (1993): Evaluation der Bewilligungspflicht für elektrische Widerstandsheizungen. Bern: Bundesamt für Energie BFE.
- Allen, Mahalley D./Pettus, Carrie/Haider-Markel, Donald P. (2004): Making the National Local: specifying the conditions for national government influence on state policymaking. *State Politics and Policy Quarterly* 4(3): 318–344.
- Amara, Nabil/Ouimet, Mathieu/Landry, Réjean (2004): New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. *Science Communication* 26(1): 75-106.
- Bachrach, Peter/Baratz, Morton S. (1963): Decisions and nondecisions: An analytical framework. *The American Political Science Review* 57(3): 632-642.
- Balla, Steven J. (2001): Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations. *American Politics Research* 29(3): 221-245.
- Balthasar, Andreas (2000): Energie 2000. Programmwirkung und Folgerungen aus der Evaluation. Zürich: Rüegger.
- Balthasar, Andreas (2003): Die Prämienverbilligung im Krankenversicherungsgesetz: Vollzugsföderalismus und sekundäre Harmonisierung. *Swiss Political Science Review* 9(1): 335-354.
- Bau- und Raumentwicklungsdepartement Kanton Obwalden (2009): Energiekonzept Kanton Obwalden. Sarnen.
- Baudepartement Kanton Obwalden (1995): Kommentar zum Baugesetz 1994 (BauG). Sarnen.
- Bearce, David H./Bondanella, Stacy (2007): Intergovernmental Organizations, Socialization, and Member-State Interest Convergence. *International Organization* 61(04): 703-733.

- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan N./Tucker, Richard (1998): Taking Time Seriously: Time-Series-Cross-Section Analysis with a Binary Dependent Variable. *American Journal of Political Science* 42(4): 1260-1288.
- Benz, Arthur/Fürst, Dietrich (2002): Policy Learning in Regional Networks. *European Urban and Regional Studies* 9(1): 21-35.
- Berry, Frances Stokes/Berry, William D. (1990): State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis. *American Political Science Review* 84(2): 395-415.
- Berry, Frances Stokes/Berry, William D. (1992): Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity. *American Journal of Political Science* 36(3): 715-742.
- Berry, Frances Stokes/Berry, William D. (1994): The Politics of Tax Increases in the States. *American Journal of Political Science* 38(3): 855-859.
- Berry, Frances Stokes/Berry, William D. (2007): Innovation and diffusion models in policy research. In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): *Theories of the Policy Process*. 2nd. Boulder, CO: Westview Press, 223-260.
- Blossfeld, Hans-Peter/Golsch, Katrin/Rohwer, Götz (2007): Event History Analysis with Stata. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bochsler, Daniel (2009): Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Cooperate with Each Other. *Regional & Federal Studies* 19(3): 349 - 370.
- Bochsler, Daniel/Sciarini, Pascal (2006): Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus. *LeGes* 1(17): 23-41.
- Bochsler, Daniel/Koller, Christophe/Sciarini, Pascal/Traimond, Sylvie/Trippolini, Ivar (2004): Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen. Bern: Haupt.

- Boehmke, Frederick J./Witmer, Richard (2004): Disentangling Diffusion: The Effects of Social Learning and Economic Competition on State Policy Innovation and Expansion. *Political Research Quarterly* 57(1): 39-51.
- Bolleyer, Nicole (2006a): Federal Dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations. *Publius: The Journal of Federalism* 36(4): 471–502.
- Bolleyer, Nicole (2006b): Consociationalism and Intergovernmental Relations - Linking Internal and External Power-Sharing in the Swiss Federal Polity. *Swiss Political Science Review* 12(3): 1-34.
- Box-Steffensmeier, Janet M./Zorn, Christopher (2002): Duration Models for Repeated Events. *The Journal of Politics* 64(4): 1069-1094.
- Brandt, Patrick T./Williams, John T./Fordham, Benjamin (1998): Modeling Time Series Count Data: A State-Space Approach to Event Counts. *Society for Political Methodology Meeting*, July 22-26 1998, University of California, San Diego.
- Braun, Dietmar/Gilardi, Fabrizio (2006): Taking "Galtons Problem" seriously. Towards a theory of policy diffusion. *Journal of Theoretical Politics* 18(3): 289-322.
- Braun, Dietmar/Gilardi, Fabrizio/Füglister, Katharina/Luyet, Stephan (2007): Ex Pluribus Unum: integrating the different strands of policy diffusion theory. In: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 38, 39-55.
- Buckley, Jack/Westerland, Chad (2004): Duration Dependence, Functional Form, and Corrected Standard Errors: Improving EHA Models of State Policy Diffusion. *State Politics and Policy Quarterly* 4(1): 94-113.
- Bulmer, Simon (2007): Policy transfer in European Union governance: Regulating the utilities. Abingdon, UK: Routledge.
- Bulmer, Simon/Padgett, Stephen (2005): Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective. *British Journal of Political Science* 35(1): 103–126.

Bundesamt für Energie BFE (2000): Stand der Energiepolitik in den Kantonen. Bern: UVEK/Bundesamt für Energie BFE.

Bundesamt für Energie BFE (2001): Stand der Energiepolitik in den Kantonen. Bern: UVEK/Bundesamt für Energie BFE.

Bundesamt für Energie BFE (2002): Stand der Energiepolitik in den Kantonen. Bern: UVEK/Bundesamt für Energie BFE.

Bundesamt für Energie BFE (2003): Stand der Energiepolitik in den Kantonen. Bern: UVEK/Bundesamt für Energie BFE.

Bundesamt für Energie BFE (2004): Stand der Energiepolitik in den Kantonen. Bern: UVEK/Bundesamt für Energie BFE.

Bundesamt für Energie BFE (2005): Stand der Energiepolitik in den Kantonen. Bern: UVEK/Bundesamt für Energie BFE.

Bundesamt für Energie BFE (2006): Stand der Energiepolitik in den Kantonen. Bern: UVEK/Bundesamt für Energie BFE.

Bundesamt für Energie BFE (2007): Stand der Energiepolitik in den Kantonen. Bern: UVEK/Bundesamt für Energie BFE.

Bundesamt für Energie BFE (2008): Stand der Energiepolitik in den Kantonen. Bern: UVEK/Bundesamt für Energie BFE.

Bundesamt für Energie BFE (2009): Stand der Energiepolitik in den Kantonen. Bern: UVEK/Bundesamt für Energie BFE.

Bundesamt für Energie BFE (2010a): Stand der Energiepolitik in den Kantonen. Bern: UVEK/Bundesamt für Energie BFE.

Bundesamt für Energie BFE (2010b): Schweizerische Gesamtenergiestatistik 2009. Bern: BFE.

Bundesamt für Energiewirtschaft/Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (1992): Rationelle Energienutzung in Hochbauten. Bern: Bundesamt für Energiewirtschaft.

- Buri, Christof/Schloeth, Daniel (1990): Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 23. September 1990, Nr. 40. Gfs Forschungsinstitut Bern/Institut für Politikwissenschaft Universität Zürich.
- Carter, David B./Signorino, Curtis S. (2010): Back to the Future: Modeling Time Dependence in Binary Data. *Political Analysis* 18(3): 271-292.
- Chandler, Jess (2009): Trendy solutions: Why do states adopt Sustainable Energy Portfolio Standards? *Energy Policy* 37: 3274–3281.
- Checkel, Jeffrey T. (2005): International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization* 59(4): 801-826.
- Commission d'Energie du Canton de Neuchâtel (2001): Rapport de la commission Energie à l'appui d'un projet de loi cantonale sur l'énergie (LCEn), vom 22. Februar 2001.
- Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel (1999): Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi cantonale sur l'énergie (LCEn), vom 15. Dezember 1999.
- Conseil d'Etat du Canton de Neuchâtel (2000): Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi cantonale sur l'énergie, vom 25. April 2000.
- Daley, Dorothy M./Garand, James C. (2005): Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking, 1989-1998. *American Politics Research* 33(5): 615-644.
- Defilla, Steivan (2007): Energiepolitik - Wissenschaftliche und wirtschaftliche Grundlagen. Zürich: Rüegger.
- DeLeon, Peter (1987): Policy Termination as a Political Phenomenon. In: Palumbo, Dennis J. (Hrsg.): *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications, 173-201.
- Delley, Jean-Daniel/Mader, Luzius (1986): L'Etat face au defi énergétique. Lausanne: Payot.
- Departement für Inneres und Volkswirtschaft Kanton Thurgau (2007): Verstärkte Förderung erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz. Schlussbericht der Arbeitsgruppen an den Regierungsrat. Frauenfeld.

- Dettli, Reto/Gsponer, Gabriele/Kaufmann, Yvonne (2003): Erklärung der kantonalen Unterschiede von Energiekennzahlen bei Neubauten. Bern: Bundesamt für Energie BFE.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48(2): 147-160.
- Dobbin, Frank/Simmons, Beth/Garrett, Geoffry (2007): The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review of Sociology* 33: 449-472.
- Dolowitz, David/Marsh, David (1996): Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies* 44(2): 343-357.
- Dolowitz, David P. (2009): Learning by observing: surveying the international arena. *Policy & Politics* 37(3): 317-334.
- Dolowitz, David P./Marsh, David (2000): Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance* 13(1): 5-23.
- Edelman, Murray (1985): The symbolic uses of politics. Chicago: University of Illinois Press.
- Evans, Mark (2009): Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies* 30(3): 243-268.
- Evans, Mark/Davies, Jonathan (1999): Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. *Public Administration* 77(2): 361-385.
- Faganini, Hans Peter (1991): Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz. Bern: Haupt.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn (1998): International Norm Dynamics. *International Organization* 52(4): 887-917.
- Freiburghaus, Dieter (2002): Politikwissenschaftliche Föderalismusforschung in der Schweiz. In: Freiburghaus, Dieter (Hrsg.): *Auf den Spuren des Föderalismus in der Schweiz und in Europa*. Bern: Haupt.

- Frey, Kathrin (2010): Revising Road Safety Policy: The Role of Systematic Evidence in Switzerland. *Governance* 23(4): 667-690.
- Frey, Kathrin/Widmer, Thomas (2011): Revising Swiss Policies: The Influence of Efficiency Analyses. *American Journal of Evaluation* doi:10.1177/1098214011401902
- Füglister, Katharina (2011): Where does diffusion take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion. *European Journal of Political Research*. Forthcoming.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew (2005): Case Studies and Theory Development in the Social Science. Cambridge: The MIT Press.
- Gilardi, Fabrizio (2008): Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Gilardi, Fabrizio (2010): Who learns what in policy diffusion processes? *American Journal of Political Science* 54(3): 650-666.
- Gilardi, Fabrizio/Füglister, Katharina (2008): Empirical modeling of policy diffusion in federal states. The dyadic approach. *Swiss Political Science Review* 14(2): 1-35.
- Gilardi, Fabrizio/Füglister, Katharina/Luyet, Stéphane (2009): Learning from others: the diffusion of hospital financing reforms in OECD countries. *Comparative Political Studies* 42(2): 549 - 573.
- Godwin, Marcia L./Schroedel, Jean Reith (2000): Policy Diffusion and Strategies for Promoting Policy Change: Evidence From California Local Gun Control Ordinances. *Policy Studies Journal* 28(4): 760-76.
- Gray, Virginia (1973): Innovation in the states: A diffusion study. *The American Political Science Review* 67(4): 1174-1185.
- Grossback, Lawrence J./Nicholson-Crotty, Sean/Peterson, David A. M. (2004): Ideology and Learning in Policy Diffusion. *American Politics Research* 32(5): 521-545.
- Haas, Peter M. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46(1): 1-35.

- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen (2008): Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 7. Auflage. Zürich: Schulthess.
- Hedström, Peter/Swedberg, Richard (1998): Social mechanisms: An introductory essay. In: Hedström, Peter/Swedberg, Richard (Hrsg.): *Social mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-31.
- Heichel, Stephan/Sommerer, Thomas (2007): Unterschiedliche Pfade, ein Ziel? – Spezifikationen im Forschungsdesign und Vergleichbarkeit der Ergebnisse bei der Suche nach der Konvergenz nationalstaatlicher Politiken. In: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 38, 107-130.
- Heiskanen, Eva/Kivisaari, Sirkku/Lovio, Raimo/Mickwitz, Per (2009): Designed to travel? Transition management encounters environmental and innovation policy histories in Finland. *Policy Sciences* 42(4): 409-427.
- Holzer, Thomas/Schneider, Gerald/Widmer, Thomas (2000): Discriminating Decentralization: Federalism and the Handling of Asylum Applications in Switzerland, 1988 to 1996. *Journal of Conflict Resolution* 44(2): 250-276.
- Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (2007): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken [Transfer, diffusion and convergence of policies]. In: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. Wiesbaden: Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 38, 11-35.
- Howlett, Michael (2009): Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences* 42(1): 73-89.
- Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern (1990-2009): *Année politique suisse*. Bern: Institut für Politikwissenschaft.

- Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern (1983): Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 27. Februar 1983, Nr. 19. Gfs Forschungsinstitut: Bern.
- IPSO/Klöti, Ulrich (1998): Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Energiepolitik. Bern: Bundesamt für Energie BFE.
- Iten, Rolf/Kessler, Stefan/Schneider, Christian (2004): Wirkungsanalyse Kantonalen Förderprogramme im Rahmen von Art. 15 EnG. Ergebnisse der Erhebung 2003. Bern: Bundesamt für Energie BFE.
- Iten, Rolf/Schneider, Christian/Florian Kasser/Schreyer, Christoph (2008): Wirkungsanalyse EnergieSchweiz 2007. Wirkung der freiwilligen Massnahmen und der Förderaktivitäten von EnergieSchweiz auf Energie, Emissionen und Beschäftigung. Bern: Bundesamt für Energie BFE.
- Jaag, Tobias/Lienhard, Andreas/Tschannen, Pierre (2009): Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts. 7. Auflage. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- James, Oliver/Lodge, Martin (2003): The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review* 1(2): 179-193.
- Jegen, Maya (2003): Energiepolitische Vernetzung in der Schweiz. Basel: Helbling & Lichtenhahn.
- Jones, Bryan D. (1999): Bounded Rationality. *Annual Review of Political Science* 2(1): 297-321.
- Jones, Bryan D. (2001): Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance. Chicago: University of Chicago Press.
- Kanton Uri (1999): Amtsblatt Nr. 10. Altdorf.
- Kantonsrat Kanton Obwalden (2006): Protokoll der Sitzung des Kantonsrats vom 21.9.2006. Sarnen.
- Kantonsrat Kanton Obwalden (2009): Protokoll der Sitzung des Kantonsrats vom 30.4.2009. Sarnen.

- Karch, Andrew (2006): National Intervention and the Diffusion of Policy Innovations. *American Politics Research* 34(4): 403-426.
- Kasser, Florian/Kessler, Stefan (2010): Globalbeiträge an die Kantone nach Art. 15 EnG. Wirkungsanalyse kantonalen Förderprogramme. Ergebnisse der Erhebung 2009. Bern: EnergieSchweiz.
- Kerr, Clark (1983): *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?* Cambridge: Harvard University Press.
- Kessler, Stefan/Kasser, Florian (2008): Wirkung kantonalen Energiegesetzes. Analyse der Auswirkungen gemäss Art. 20 EnG, Aktualisierung für das Jahr 2007. Bern: Bundesamt für Energie BFE.
- Kessler, Stefan/Schneider, Christian/Iten, Rolf (2007): Harmonisiertes Fördermodell der Kantone (HFM 2007). Bern: Bundesamt für Energie BFE.
- Kettiger, Daniel (2001): *Fachhandbuch Wirkungsorientierte Gesetzgebung*. Bern: Finanzdirektion des Kantons Bern.
- Kettiger, Daniel: (2005): Gesetzgeberische Instrumente der Lenkung von Staat und Gesellschaft. *ius.full* 3+4: 163-172.
- King, Gary (1998): *Unifying Political Methodology. The Likelihood Theory of Statistical Inference*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Kissling-Näf, Ingrid/Knoepfel, Peter (1992): Politikflexibilität dank zentralstaatlichen Immobilismus? Handlungsspielräume kantonalen Vollzugspolitiken im schweizerischen politisch-administrativen System. In: Abromeit, Heidrun/Pommerehne, Werner W. (Hrsg.): *Staatstätigkeit in der Schweiz*. Bern: Haupt, 43-69.
- Kissling-Näf, Ingrid/Wälti, Sonja (2006): Der Vollzug öffentlicher Politiken. In: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. 4. Auflage. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 527-551.

- Klöti, Ulrich (1993): Verkehr, Energie und Umwelt. Die Infrastruktur und ihre Begrenzung. In: Schmid, Gerhard (Hrsg.): *Handbuch Politisches System der Schweiz*. Band 4. Bern: Haupt, 225-300.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale (2008): Policy Making. In: Caramani, Daniele (Hrsg.): *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 495-519.
- Kohn, Michael (1990): Energieszene Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Konferenz Kantonalen Energiedirektoren/Energiefachstellen (2000): Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE). Ausgabe 2000. Bern: Bundesamt für Energie BFE.
- Konferenz Kantonalen Energiedirektoren/Energiefachstellen (2005): Energiepolitische Strategie der Kantone, Teilstrategie „Gebäude“ für die zweite Hälfte von EnergieSchweiz (2006-2011). Bern: Bundesamt für Energie BFE.
- Konferenz Kantonalen Energiedirektoren/Energiefachstellen (2008): Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE). Ausgabe 2008. Bern: Bundesamt für Energie BFE.
- Kriesi, Hanspeter (1982): AKW-Gegner in der Schweiz. Eine Fallstudie zum Aufbau des Widerstands gegen das geplante AKW in Graben. Diessenhofen: Rüegger.
- Kriesi, Hanspeter (2005): Direct Democratic Choice. The Swiss Experience. Oxford: Lexington.
- Kriesi, Hanspeter/Jegen, Maya (2000): Decision-making in the Swiss Energy Policy Elite. *Journal of Public Policy* 20(1): 21-53.
- Kriesi, Hanspeter/Jegen, Maya (2001): The Swiss Energy Policy Elite: The Actor Constellation of a Policy Domain in Transition. *European Journal of Political Research* 39(2): 251-287.
- Kriesi, Hanspeter/Frey, Timotheos/Milic, Thomas/Rüegg, Erwin (2003): Analyse des Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses zum Elektrizitätsmarktgesetz. Bern: Bundesamt für Energie BFE.
- Kübler, Daniel/Widmer, Thomas (2007): Subnationale Unterstützung eines Drogenprogramms. Eine Panelanalyse mit Ereignisdaten in den Schweizer Kantonen [Sub-national support for a drug program: A panel analysis with event data from the

- Swiss cantons]. In: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 38, 200-220.
- Kvale, Steinar/Brinkmann, Svend (2009): *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. 2nd Edition. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ladner, Andreas (2004): Typologien und Wandel: Die kantonalen Parteiensysteme im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts. *Swiss Political Science Review* 10(4): 3-32.
- Ladner, Andreas (2007): Political Parties. In: Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal (Hrsg.): *Handbook of Swiss Politics*. 2nd Edition. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 309-334.
- Lee, Chang Kil/Strang, David (2006): The International Diffusion of Public-Sector Downsizing: Network Emulation and Theory-Driven Learning. *International Organization* 60(4): 883-909.
- Linder, Wolf (1987): *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf (1999): *Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf/Looser, Sandro/Trombitas, Mila/Wittwer, Daniel (1990): *Verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung. Förderung erneuerbaren Energien*. Bern: Forschungszentrum für Schweizerische Politik.
- Lovinfosse, Isabelle de (2008): *How and Why do Policies Change? A Comparison of Renewable Electricity Policies in Belgium, Denmark, Germany, the Netherlands and the UK*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Lütz, Susanne (2007): Policy-Transfer und Policy-Diffusion. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 132-143.

- Makse, Todd/Volden, Craig (2011): The Role of Policy Attributes in the Diffusion of Policy Innovations. *The Journal of Politics* 73(1): 1-17.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press.
- Marsh, David/Sharman, J. C. (2009): Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies* 30(3): 269-288.
- Martin, Isaac (2001): Dawn of the Living Wage. *Urban Affairs Review* 36(4): 470-493.
- Mayntz, Renate (2002): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): *Akteure - Mechanismen - Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Frankfurt: Campus, 4-43.
- McAnulla, Stuart (2002): Structure and Agency. In: Marsh, David/Stoker, Gerry (Hrsg.): *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan, 271-291.
- Meseguer, Covadonga (2005): Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598(1): 67-82.
- Meseguer, Covadonga (2006): Rational learning and bounded learning in the diffusion of policy innovations. *Rationality and Society* 18(1): 35-66.
- Mintrom, Michael (1997): Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science* 41(3): 738-770.
- Mintrom, Michael/Vergari, Sandra (1998): Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. *The Journal of Politics* 60(1): 126-148.
- Mohr, Lawrence B. (1969): Determinants of Innovation in Organizations. *The American Political Science Review* 63(1): 111-126.
- Mooney, Christopher Z. (2001): Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion. *Political Research Quarterly* 54(1): 103-124.

- Mooney, Christopher Z./Lee, Mei-Hsien (1995): Legislative Morality in the American States: The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform. *American Journal of Political Science* 39(3): 599-627.
- Mossberger, Karen (2000): The politics of ideas and the spread of enterprise zones. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Mossberger, Karen/Wolman, Harold (2003): Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations. *Public Administration Review* 63(4): 428-440.
- Newmark, Adam J. (2002): An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion. *Review of Policy Research* 19(2): 151-178.
- Nicholson-Crotty, Sean (2009): The Politics of Diffusion: Public Policy in the American States. *Journal of Politics* 71(1): 192-205.
- Nutley, Sandra/Webb, Jeff (2000): Evidence and the policy process. In: Davies, Huw T.O./Nutley, Sandra/Smith, Peter C. (Hrsg.): *What works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press, 13-42.
- Patton, Michael Q. (1997): Utilization-focused evaluation. 3rd Edition. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Publicus (1990-2009): Schweizer Jahrbuch des öffentlichen Lebens. Basel: Schwabe.
- Radaelli, Claudio M. (2000): Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance* 13(1): 25-43.
- Regierungsrat Kanton Baselland (2008): Energiestrategie. Strategie des Regierungsrates für die Energiepolitik des Kantons Basel-Landschaft. Liestal.
- Regierungsrat Kanton Obwalden (2009): Bericht des Regierungsrats zum Energiekonzept 2009 vom 17.3.2009. Sarnen.
- Regierungsrat Kanton Thurgau (2003): Botschaft zum Gesetz über die Energienutzung. Frauenfeld.

Regierungsrat Kanton Uri (2008): Gesamtenergiestrategie Uri. Altdorf.

Rieder, Stefan (1998): Regieren und Reagieren in der Energiepolitik. Berner Studien zur Politikwissenschaft 5. Bern: Haupt.

Rieder, Stefan/Schwenkel, Christof (2008): Konzept, Vollzug und Wirkung der verbrauchsabhängigen Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung (VHKA). Bern: Bundesamt für Energie BFE.

Rieder, Stefan/Walker, David (2009): Wirksamkeit von Instrumenten zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Förderung erneuerbarer Energien. Bern: Bundesamt für Energie BFE.

Ritz, Christoph (2007): Denk-Schrift Energie. Energie effizient nutzen und wandeln. Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz. Bern: Akademien der Wissenschaften Schweiz.

Rogers, Everett (2003): Diffusion of innovations. 5th. New York, NY: Free Press.

Rose, Richard (1991): What Is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy* 11(1): 3-30.

Rose, Richard (1993): Lesson-drawing in public policy. A guide to learning across time and space. Chatham, UK: Chatham House Publishers.

Ross, Marc Howard/Homer, Elizabeth (1976): Galton's Problem in Cross-National Research. *World Politics* 29(1): 1-28.

Sabatier, Paul A./Weible, Christopher (2007): The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): *Theories of the Policy Process*. 2nd Edition. Boulder: Westview Press, 189-222.

Sager, Fritz (2003): Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite. Das Beispiel der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken. *Swiss Political Science Review* 9(1): 309-333.

Sager, Fritz (2006): Infrastrukturpolitik: Verkehr, Energie und Telekommunikation. In: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis/Sciarini,

- Pascal (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. 4. Auflage. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 709-736.
- Sager, Fritz/Rüfli, Christian (2005): Die Evaluation öffentlicher Politiken im föderalistischen Vollzugsarrangement. Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung. *Swiss Political Science Review* 11(2): 101-129.
- Sanderson, Ian (2006): Complexity, 'practical rationality' and evidence-based policy making. *Policy & Politics* 4(1): 115–132.
- Schaltegger, Christoph A. (2004): Finanzpolitik als Nachahmungswettbewerb: Empirische Ergebnisse zu Budgetinterdependenzen unter den Schweizer Kantonen. *Swiss Political Science Review* 10(2): 61-85.
- Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias (2007): Die Lehre von der Parteiendifferenz. In: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneider, Christian/Kessler, Stefan/Iten, Rolf (2007): Globalbeiträge an die Kantone nach Art. 15 EnG. Wirkungsanalyse kantonaler Förderprogramme. Ergebnisse der Erhebung 2006. Bern: Bundesamt für Energie BFE.
- Schumpeter, Joseph A. (2006): *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Serdült, Uwe/Schenkel, Walter (2006): Bundesstaatliche Beziehungen und Governance im Mehrebenensystem. In: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. 4. Auflage. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 553-573.
- Shipan, Charles R./Volden, Craig (2006): Bottom-up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States. *American Journal of Political Science* 50(4): 825-843.
- Shipan, Charles R./Volden, Craig (2008): The Mechanism of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science* 52(4): 840-857.

- Simmons, Beth/Dobbin, Frank/Garrett, Geoffry (2006): Introduction: The international diffusion of liberalism. *International Organization* 60(04): 781-810.
- Simmons, Beth A./Elkins, Zachary (2004): The globalization of liberalization: Policy diffusion in the international political economy. *The American Political Science Review* 98(1): 171-189.
- Spörndli, Markus/Holzer, Thomas/Schneider, Gerald (1998): Diener dreier Herren? Kantonalbehörden und die Vollzugsvielfalt der arbeitsmarktlichen Bestimmungen im schweizerischen Asylrecht. *Swiss Political Science Review* 4(3): 53-77.
- Staatsrat Kanton Wallis (2003): Botschaft zum Entwurf des Kantonalen Energiegesetzes (EnG-VS). Sitten.
- Staatsrat Kanton Wallis (2004): Erläuternder Bericht zur Verordnung über die rationelle Energienutzung in Bauten und Anlagen (VREN). Sitten.
- Stone, Diane (1999): Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines. *Politics* 19(1): 51-59.
- Stone, Diane (2004): Transfer agents and global networks in the transnationalization of policy. *Journal of European Public Policy* 11(3): 545-566.
- Stoutenborough, James W./Beverlin, Matthew (2008): Encouraging Pollution-Free Energy: The Diffusion of State Net Metering Policies. *Social Science Quarterly* 89(5): 1230-1251.
- Strebel, Felix (2011a): Inter-governmental institutions as promoters of energy policy diffusion in a federal setting. *Energy Policy* 39(1): 467-476.
- Strebel, Felix/Widmer, Thomas (2011): Visibility and facticity in policy diffusion: Going beyond the prevailing binarity. *Paper presented at the Ratio Colloquium 2011, August 11-13 2011, Stockholm.*
- Strebel, Felix (2011b): Diffusion energiepolitischer Maßnahmen in den Schweizer Kantonen. In: Fuchs, Doris (Hrsg.): *Die politische Förderung des Stromsparens in Privathaushalten – Herausforderungen und Möglichkeiten.* Berlin: Logos.

- Tews, Kerstin (2001): Politiktransfer: Phänomen zwischen Policy-Lernen und Oktroi. Überlegungen zu unfreiwilligen Umweltpolitikimporten am Beispiel der EU-Osterweiterung. *FFU-Report* 01-2007.
- Tews, Kerstin (2005): Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen: Eckpunkte eines Analysemodells. In: Tews, Kerstin/Jänicke, Martin (Hrsg.): *Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Vatter, Adrian (2006): Föderalismus. In: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. 4. Auflage. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 79-102.
- Vatter, Adrian/Wälti, Sonja (2003): Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive – Der Umgang mit Reformhindernissen. *Swiss Political Science Review* 9(1): 1-25.
- Vedung, Evert (1997): Public policy and program evaluation. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Volden, Craig (2006): States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children's Health Insurance Program. *American Journal of Political Science* 50(2): 294-312.
- Volden, Craig/Ting, Michael M./Carpenter, Daniel P. (2008): A Formal Model of Learning and Policy Diffusion. *American Political Science Review* 102(3): 319-332.
- Walker, Jack L. (1969): The diffusion of innovations among the American states. *American Political Science Review* 63(3): 880-899.
- Weiss, Carol H. (1977): Research for policy's sake: The enlightenment function of social science research. *Policy Analysis* 3(4): 531-545.
- Weiss, Carol H. (1979): The many meanings of research utilization. *Public Administration* 39(5): 426-431.
- Weiss, Carol H./Murphy-Graham, Erin/Birkeland, Sarah (2005): An Alternate Route to Policy Influence: How Evaluations Affect D.A.R.E. *American Journal of Evaluation* 26(1): 12-30.

- Weyland, Kurt (2005): Theories of Policy Diffusion. Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics* 57(2): 262–295.
- Weyland, Kurt (2006): Bounded rationality and policy diffusion. Social sector reform in Latin America. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Widmer, Thomas (1991): Evaluation von Massnahmen zur Luftreinhaltepolitik in der Schweiz. Zürich: Rüegger.
- Widmer, Thomas (2009): The contribution of evidence-based policy to the output-oriented legitimacy of the state. *Evidence & Policy* 5(4): 351-372.
- Widmer, Thomas/Rieder, Stefan (2003): Schweizer Kantone im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen [Swiss cantons in institutional change. A contribution to the description and explanation of institutional reforms]. *Swiss Political Science Review* 9(1): 201-232.
- Wildi, Tobias (2003): Der Traum vom eigenen Reaktor. Die schweizerische Atomtechnologieentwicklung 1945–1969. Zürich: Chronos Verlag.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt/New York: Campus.
- Wolff, Stephan (2008): Dokumenten- und Aktenanalyse. In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): *Qualitative Forschung: ein Handbuch*. 6. Auflage. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 502-514.
- Yin, Robert K. (2009): Case Study Research. Design and Methods. 4th Edition. Los Angeles: Sage.

Anhang

Tabellen

Tabelle 22: Einführungen (Stand 2009)

	Höchstanteil bei Neubauten	Elektrische Energie	Grossverbraucher	Ausführungsbestäti- gung	Wärmeschutz von Gebäuden
	(Modul 2)	(Modul 6)	(Modul 8)	(Modul 9)	(Teil Basismodul)
ZH	1995	-	1995	1989	1991
BE	2003	2003	-	2006	1993
LU	2008	-	-	-	2004
UR	2008	2008	1999	2004	1994
SZ	-	-	-	-	2003
OW	-	-	-	-	-
NW	-	-	-	-	2003
GL	2009	2009	2000	2000	2001
ZG	2008	2005	-	-	2005
FR	2007	-	-	-	2001
SO	2006	-	2004	-	1993
BS	1999*	2006	2006	2006	1994
BL	2000*	2005	-	-	1994
SH	2004	-	-	2005	2001
AR	2001	-	-	2001	2001
AI	2002	-	2004	2002	2002
SG	2000	-	2001	2000	1998
GR	-	-	-	2001	2001
AG	2003	2003	-	-	1995
TG	2004	2004	2004	2005	2002
TI	2001	2001	2008	2001	2001
VD	2006	2006	2006	-	2001
VS	-	2004	-	-	2002
NE	2001	2002	2001	-	1996
GE	2003	2003	2003	2003	2003
JU	-	-	-	-	1993

* Andere Massnahme jedoch mit ähnlichem Effekt (Bundesamt für Energie BFE 2002).

Quelle: Bundesamt für Energie BFE: Stand der Energiepolitik in den Kantonen (diverse Jahrgänge); kantonale Gesetzgebung.

Tabelle 23: Operationalisierung und Quellen

Konstrukt	Indikator*	Quelle
Einführung einer Massnahme	Dummy Variable für Einführung (1) und Nichteinführung (0) der Massnahme. Als Stichdatum gilt die Annahme des Gesetzes/der Verordnung durch das Parlament oder das Volk oder die Absegnung eines Reglements oder einer Ausführungsbestimmung durch die Regierung.	Kantonale Gesetzgebungen
Regionale Diffusion	Anteil der Kantone in derselben regionalen Energiefachstellenkonferenz mit der eingeführten Massnahme. Für die Zusammensetzung der Konferenzen siehe Tabelle 2.	Kantonale Gesetzgebungen
Diffusion über MuKE	Einführung (1) und Nichteinführung (0) der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE)	Kantonale Gesetzgebungen
Ideologische Diffusion	Anteil der Kantone mit Energiedirektoren/-innen einer ähnlichen ideologischen Ausrichtung, die eine Massnahme eingeführt haben. Für die Zuteilung der Parteien siehe Tabelle 3.	Eigene Berechnungen auf der Basis von Publicus (diverse Jahrgänge)
Strukturelle Diffusion	Anteil der Kantone mit derselben Vollzugsstruktur und der eingeführten Massnahme. Für die Zuteilung der Kantone siehe Tabelle 4.	Kantonale Gesetzgebungen
Ideologische Ausrichtung	Anteil Sitze im Kantonsparlament besetzt von Linksparteien. Folgende Parteien werden als Linksparteien bezeichnet: SPS, GPS, PaA, PSA, FGA, DSP, CSP, LdU sowie folgende Kantonalparteien: Grünen Mitenand (Kanton ZH); Junge Alternative JA! (BE); Wählergruppe Sarnen; Wählergruppe Sachseln, Demokratisches Obwalden (OW), Demokratisches Nidwalden (NW); Zukunft Sernftal (GL); Frische Brise; Bunte Liste Zug; Politische Arbeitsgruppe Risch GLEIS3, Forum Oberägeri, Freie Wähler Menzingen, Krifo (ZG); Liste indépendante-Solidarité; Indépendant-Solidarité-Ouverture; Mouvement Ouverture / Freie Liste (FR); Sozial-liberale Liste, Ökoliberale Bewegung Schaffhausen (SH); Grüne Rheintaler/Landesring Oberrheintal; Freie Umweltliste; Freie Umweltliste Oberrheintal (SG); L'Alternativa; Comunità dei socialisti ticinesi; Partito socialista dei lavoratori - Sinistra Alternativa; Partito ecologico liberale, Partito liberalsocialista ticinese (TI); Riviera libre, SolidaritéS (VD); Parti chrétien-social (VD); Liste libre, SolidaritéS (NE)	Année Politique Suisse (diverse Jahrgänge)
Wahlunsicherheit	Gesamterneuerungswahlen der Regierung	Année Politique Suisse (diverse Jahrgänge)
Ressourcen	Kantonales Bruttoinlandprodukt (nominal in Mio. CHF)	BAK Basel Economics
Grösse der Energiefachstelle	Stellenprozent der kantonalen Energiefachstelle	Stand der Energiepolitik in den Kantonen (diverse Jahrgänge)
Vorbildfunktion	Verschärfte Richtlinien bei kantonalen Bauten in Form der Mitgliedschaft im Verein für Energie-Grossverbraucher öffentlicher Institutionen Energho. Dummy-Variable für Mitgliedschaft (1) und Nicht-Mitgliedschaft (0)	Verein für Energie-Grossverbraucher öffentlicher Institutionen Energho
Energiepreis	Durchschnittlicher Heizölpreis Jahresdurchschnittspreise in Franken pro 100 Liter bei einer Bezugsmenge von 800-1'500 Liter	Bundesamt für Statistik BFS

Kantonales Klima	Durchschnittliche Anzahl Heizgradtage Es wurden jene Messstationen als Referenz verwendet, die von den kantonalen Energiegesetzen angegeben werden. Wenn mehrere Messstationen angegeben werden (nach Höhenlage), wurde jene ausgewählt, die im bevölkerungsreichsten Gebiet des Kantons liegt.	Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz
Kantonales Energiegesetz	Dummy-Variable für die Einführung oder Überarbeitung des kantonalen Energiegesetzes	Kantonale Gesetzgebungen

* Wenn nichts anderes vermerkt so existieren die Daten für jedes Kantonsjahr.

Tabelle 24: Regionale und nachbarschaftliche Diffusion (maximum-likelihood estimates)

Variable	Basismodell		Regionale Diffusion		Nachbarschaftliche Diffusion		Kombiniertes Modell	
	(1)		(2)		(3)		(4)	
	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE
Regionale Diffusion			3.41***	0.59			2.89***	0.81
Nachbarschaftliche Diffusion					2.78***	0.56	0.73	0.78
Parlament links	1.53	1.33	2.01	1.42	2.34	1.43	2.14	1.43
Wahljahr	-0.28	0.29	-0.20	0.29	-0.18	0.30	-0.18	0.30
Energiepreis	-0.27	0.22	-0.25	0.23	-0.29	0.23	-0.27	0.24
Kantonales Klima	0.58	1.08	0.36	1.14	0.33	1.13	0.33	1.15
BIP	-0.07	1.33	0.93	1.28	0.37	1.33	0.90	1.28
Energiefachstelle	1.29*	0.66	1.00	0.76	1.50**	0.71	1.11	0.75
Vorbildfunktion	0.06	0.39	-0.36	0.46	-0.26	0.43	-0.38	0.46
Kantonales Energiegesetz	1.85***	0.37	1.83***	0.40	1.77***	0.39	1.81***	0.41
time 1	-1.20***	0.70	-2.07***	0.75	-2.12***	0.73	-2.08***	0.75
time2	0.23***	0.08	0.24***	0.08	0.25***	0.08	0.24***	0.08
time3	-0.01***	0.00	-0.01***	0.00	-0.01***	0.00	-0.01***	0.00
_cons	-0.21	3.39	-0.08	3.58	0.12	3.47	0.00	3.58
N	1412		1412		1412		1412	
Log-likelihood	-227.52		-209.15		-214.91		-208.72	
Wald Chi2 (12/13)	118.30***		162.30***		172.65***		171.45***	
Pseudo R2	0.17		0.23		0.21		0.23	
AIC	479.04		444.31		455.81		445.44	
BIC	542.08		512.59		524.10		518.98	

Legende: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01.

Beobachtungen sind nach den Kantonen geclustert.

Alle Variablen ausser Kantonales Energiegesetz, Parlament Links und die Zeitvariablen (time1-3) sind um ein Jahr verzögert in die Modelle aufgenommen (t-1) worden.

Tabelle 25: Übersichtsmodelle Deutschschweiz (maximum-likelihood estimates)

Variable	Basismodell (1)		Regionale Diffusion (2)		Einführung MuKE n (3)		Ideologische Diffusion (4)		Strukturelle Diffusion (5)		Kombiniertes Modell 1 (6)		Kombiniertes Modell 2 (7)		Kombiniertes Modell 3 (8)	
	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE
Regionale Diffusion			3.76***	0.76							3.60***	0.73	2.87***	0.81	2.97***	0.83
Einführung MuKE n					1.92**	0.88					1.40	0.88	1.59	0.97	1.57	0.98
Ideologische Diffusion							4.28***	0.90					2.67**	1.21	3.06**	1.52
Strukturelle Diffusion									3.06***	1.02					-0.54	1.29
Parlament links	3.36*	1.78	2.71	1.89	4.12***	1.76	4.60**	1.84	3.93**	1.80	3.29*	1.89	4.26**	1.95	4.19**	2.00
Wahljahr	-0.12	0.32	-0.10	0.32	-0.10	0.32	-0.11	0.33	-0.10	0.32	-0.10	0.33	-0.06	0.33	-0.07	0.33
Energiepreis	-0.72***	0.27	-0.70***	0.26	-0.89***	0.31	-0.86***	0.27	-0.79***	0.26	-0.82***	0.30	-0.91***	0.30	-0.90***	0.30
Kantonales Klima	1.17	1.35	0.27	1.52	2.22	1.61	1.20	1.34	1.07	1.36	1.09	1.76	1.35	1.79	1.33	1.80
BIP	-0.90	1.67	0.16	1.56	-1.26	1.70	-0.13	1.64	-0.32	1.65	-0.11	1.60	0.13	1.59	0.12	1.59
Energiefachstelle	1.67	1.38	1.90	1.23	1.78	1.36	1.62	1.30	1.67	1.35	1.93	1.23	1.90	1.22	1.92	1.22
Vorbildfunktion	-0.10	0.43	-0.61	0.54	-0.09	0.44	0.19	0.46	-0.09	0.44	-0.57	0.53	-0.33	0.55	-0.34	0.55
Kantonales Energiegesetz	1.72***	0.50	1.81***	0.55	1.76***	0.49	1.70***	0.55	1.68***	0.53	1.82***	0.55	1.82***	0.57	1.82***	0.57
time 1	-2.30***	0.78	-2.35***	0.89	-0.97	0.94	-2.16***	0.82	-2.24***	0.82	-1.37	1.02	-1.13	1.05	-1.13	1.05
time2	0.27***	0.09	0.28***	0.10	0.09	0.11	0.25***	0.09	0.26***	0.09	0.15	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12
time3	-0.01***	0.00	-0.01***	0.00	0.00	0.00	-0.01***	0.00	-0.01***	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
_cons	0.86	3.99	2.44	4.50	-3.62	4.74	0.48	3.90	0.89	4.08	-0.90	5.14	-1.97	5.25	-2.01	5.23
N	1045		1045		1045		1045		1045		1045		1045		1045	
Log-likelihood	-166.64		-151.21		-163.67		-157.79		-160.92		-149.67		-147.11		-147.02	
Wald Chi2 (12/13)	82.33***		99.69***		83.65***		120.70***		106.04***		104.44***		127.30***		137.56***	
Pseudo R2	0.16		0.24		0.17		0.20		0.19		0.24		0.26		0.26	
AIC	357.28		328.41		353.34		341.58		347.84		327.33		324.22		326.03	
BIC	416.70		392.79		417.71		405.96		412.21		396.66		398.50		405.26	

Legende: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01.

Beobachtungen sind nach den Kantonen geclustert.

Alle Variablen ausser Kantonales Energiegesetz, Parlament Links und die Zeitvariablen (time1-3) sind um ein Jahr verzögert in die Modelle aufgenommen worden (t-1).

Tabelle 26: Einführung „Höchstanteil“ (maximum-likelihood estimates)

Variable	Basismodell (1)		Regionale Diffusion (2)		Einführung MuKE (3)		Ideologische Diffusion (4)		Strukturelle Diffusion (5)		Kombiniertes Modell 1 (6)		Kombiniertes Modell 2 (7)		Kombiniertes Modell 3 (8)	
	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE
Regionale Diffusion			5.66***	1.87							5.58***	1.89	8.19*	4.19	8.62	5.58
Einführung MuKE					-2.02	3.35					-0.92	3.70	-2.16	3.55	-2.78	3.41
Ideologische Diffusion							-13.94	10.31					-19.73	16.98	-19.10	17.09
Strukturelle Diffusion									-4.69	3.19					-4.23	3.20
Parlament links	3.43	4.06	5.10*	3.39	3.43	4.11	3.81	4.11	4.15	3.78	5.97*	3.47	7.34	4.89	8.45	5.29
Wahljahr	0.85	0.84	0.91	0.91	0.87	0.78	0.69	0.78	0.82	0.79	0.91	0.93	0.72	0.76	0.75	0.78
Energiepreis	-1.19*	0.65	-1.14**	0.56	-0.71	0.60	-1.27**	0.60	-1.39**	0.62	-0.91	1.14	-0.77	0.99	-0.79	0.88
Kantonales Klima	4.32	3.61	5.16	3.65	4.30	3.93	1.59	3.93	6.34	4.38	5.14	3.66	2.51	3.35	4.01	3.77
BIP	0.61*	0.34	0.54	0.35	0.61*	0.36	0.94***	0.36	0.37	0.31	0.54	0.34	0.95**	0.44	0.75*	0.44
Energiefachstelle	0.09	0.16	0.20	0.16	0.09	0.22	-0.11	0.22	0.24	0.18	0.20	0.16	0.04	0.19	0.18	0.16
Vorbildfunktion	1.59	1.09	1.22	1.29	1.80	1.23	2.73**	1.23	2.05*	1.19	1.33	1.29	3.54	2.40	3.86	2.56
Kantonales Energiegesetz	3.64***	0.85	4.32***	1.04	3.62***	0.75	3.42***	0.75	3.83***	0.95	4.28***	1.08	4.14***	0.97	4.35***	1.16
time 1	5.42	3.43	7.64	4.69	2.68	5.10	1.59	5.10	4.20	3.50	6.30	7.75	1.32	7.96	-0.34	5.65
time2	-4.93	3.31	-6.88	4.43	-1.80	5.31	-1.07	5.31	-3.89	3.41	-5.37	8.16	-0.21	8.71	1.50	6.53
time3	15.87	10.11	20.48	12.88	5.35	16.02	5.58	16.02	13.95	10.47	15.44	26.31	1.01	27.59	-3.69	21.02
_cons	-31.53**	14.69	-42.61**	19.22	-26.44	20.31	-14.61	20.31	-31.40**	14.90	-39.94	24.57	-22.24	22.32	-21.29	15.73
N	318		318		318		318		318		318		318		318	
Log-likelihood	-31.53		-28.96		-31.34		-28.57		-30.44		-28.93		-25.23		-24.47	
Wald Chi2 (12/13)	61.00***		60.95***		93.77***		127.02***		57.62***		303.82***		148.01***		303.82***	
Pseudo R2	0.45		0.50		0.45		0.50		0.47		0.50		0.56		0.57	
AIC	87.06		83.92		88.70		83.14		86.89		85.86		80.46		80.94	
BIC	132.20		132.83		137.60		132.05		135.79		138.53		136.89		141.13	

Legende: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01.

Beobachtungen sind nach den Kantonen geclustert.

Alle Variablen ausser Kantonales Energiegesetz, Parlament Links und die Zeitvariablen (time1-3) sind um ein Jahr verzögert in die Modelle aufgenommen (t-1) worden.

Tabelle 27: Einführung „Elektrische Energie“ (maximum-likelihood estimates)

Variable	Basismodell (1)		Regionale Diffusion (2)		Einführung MuKE (3)		Ideologische Diffusion (4)		Strukturelle Diffusion (5)		Kombiniertes Modell 1 (6)		Kombiniertes Modell 2 (7)		Kombiniertes Modell 3 (8)	
	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE
Regionale Diffusion			-0.56	1.84							-0.56	1.84	-0.14	2.07	-0.27	2.09
Einführung MuKE					3.64***	†					3.61***	†	3.35***	†	3.66***	†
Ideologische Diffusion							-2.64	4.24					-2.53	4.93	-1.88	4.92
Strukturelle Diffusion									1.86	2.69					1.54	2.76
Parlament links	5.42	4.57	5.93	4.73	5.42	4.57	6.86	6.22	5.44	4.55	5.93	4.73	6.92	6.00	6.69	5.89
Wahljahr	-1.14	0.75	-1.19*	0.70	-1.14	0.75	-1.19*	0.71	-1.22	0.76	-1.19*	0.70	-1.20*	0.70	-1.26*	0.71
Energiepreis	1.13	1.63	1.12	1.62	1.13	1.63	1.19	1.62	1.05	1.57	1.12	1.62	1.18	1.64	1.10	1.56
Kantonales Klima	4.14	4.05	4.04	4.27	4.14	4.05	3.53	4.16	4.22	4.05	4.04	4.27	3.53	4.17	3.73	4.08
BIP	-0.58**	0.27	-0.59**	0.25	-0.58**	0.27	-0.58**	0.27	-0.58**	0.27	-0.59**	0.25	-0.58**	0.25	-0.59**	0.25
Energiefachstelle	0.74*	0.40	0.75*	0.40	0.74*	0.40	0.70*	0.40	0.77**	0.39	0.75*	0.40	0.71*	0.38	0.74**	0.36
Vorbildfunktion	-1.29	1.35	-1.24	1.45	-1.29	1.35	-1.36	1.39	-1.35	1.36	-1.24	1.45	-1.35	1.52	-1.36	1.51
Kantonales Energiegesetz	3.93**	1.61	3.96**	1.57	3.93**	1.61	4.27**	1.88	3.88**	1.58	3.96**	1.57	4.26**	1.95	4.15**	2.00
time 1	96.49	73.44	95.34	75.20	96.49	73.45	92.49	72.22	99.31	72.61	95.34	75.21	92.33	73.36	95.91	71.19
time2	-61.38	50.17	-60.43	51.73	-61.38	50.17	-58.13	49.42	-63.60	49.49	-60.43	51.74	-58.00	50.35	-60.81	48.52
time3	127.23	113.0	124.78	117.43	127.23	113.1	118.95	111.76	132.79	111.28	124.78	117.44	118.61	114.13	125.66	109.13
_cons	-515.52	362.0	-511.22	368.16	-519.16	362.1	-499.44	355.5	-526.94	358.77	-514.82	0.00	-502.18	359.86	-513.59	351.71
N	355		355		355		355		355		355		355		355	
Log-likelihood	-21.68		-21.66		-21.68		-21.55		-21.55		-21.66		-21.55		-21.47	
Wald Chi2 (12/13)	93.48***		143.93***		93.58***		74.85***		122.39***		143.94***		148.01***		260.20***	
Pseudo R2	0.52		0.52		0.52		0.53		0.53		0.52		0.53		0.53	
AIC	67.36		69.31		67.36		69.11		69.10		69.31		71.10		72.94	
BIC	113.83		119.65		113.83		119.44		119.44		119.65		125.31		116.96	

Legende: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01.

Beobachtungen sind nach den Kantonen geclustert.

† : Einführung der MuKE = 0 sagt nie ein Ereignis voraus

Alle Variablen ausser Kantonales Energiegesetz, Parlament Links und die Zeitvariablen (time1-3) sind um ein Jahr verzögert in die Modelle aufgenommen (t-1) worden.

Tabelle 28: Einführung „Grossverbraucher“ (maximum-likelihood estimates)

Variable	Basismodell (1)		Regionale Diffusion (2)		Einführung MuKE (3)		Ideologische Diffusion (4)		Strukturelle Diffusion (5)		Kombiniertes Modell 1 (6)		Kombiniertes Modell 2 (7)		Kombiniertes Modell 3 (8)	
	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE
Regionale Diffusion			-11.59*	6.31							-13.71**	5.28	-13.70**	5.42	-13.80**	5.68
Einführung MuKE					-1.93	3.56					-3.26	3.52	-3.06	4.46	-3.02	3.04
Ideologische Diffusion							-3.55	5.62					-2.43	3.29	-2.49	4.52
Strukturelle Diffusion									-2.62	6.90					0.68	8.87
Parlament links	5.84*	3.05	5.64**	2.72	5.32	3.31	5.53	3.54	5.48*	2.85	5.22*	2.75	4.83	3.30	4.85	3.24
Wahljahr	-0.63	0.72	-0.87	0.78	-0.60	0.72	-0.60	0.71	-0.62	0.69	-0.86	0.77	-0.81	0.72	-0.82	0.72
Energiepreis	-1.39	0.93	-2.40**	1.07	-0.96	1.14	-1.31	0.91	-1.46	1.02	-1.94	1.28	-1.93	1.32	-1.91	1.51
Kantonales Klima	6.72	4.36	10.67***	3.84	6.37	4.19	6.40	4.12	6.70	4.39	11.00***	3.99	10.78***	3.90	10.84***	3.76
BIP	-0.21	0.29	-0.37	0.28	-0.13	0.26	-0.19	0.29	-0.20	0.31	-0.29	0.29	-0.30	0.44	-0.30	0.30
Energiefachstelle	0.45**	0.22	0.58***	0.20	0.43**	0.19	0.41**	0.18	0.43*	0.25	0.58***	0.21	0.55***	0.20	0.56***	0.24
Vorbildfunktion	-1.08	1.50	-0.29	1.35	-0.70	1.89	-1.00	1.53	-1.12	1.46	0.39	1.81	0.40	1.74	0.41	1.73
Kantonales Energiegesetz	6.40***	1.39	7.94***	1.47	6.32***	1.35	6.30***	1.34	6.45***	1.45	8.31***	1.46	8.21***	1.46	8.20***	1.45
time 1	1.70	2.18	2.38	2.22	0.29	2.11	1.51	1.92	1.72	2.24	0.10	2.00	0.15	1.95	0.17	1.84
time2	-1.68	2.65	-2.89*	2.58	0.20	2.76	-1.47	2.33	-1.76	2.72	0.07	2.68	-0.02	2.63	-0.03	2.54
time3	7.58	9.80	14.66*	8.84	0.74	10.25	7.03	8.80	8.29	10.11	4.55	10.21	4.99	10.10	4.92	10.58
_cons	-24.1***	12.03	-30.48***	9.86	-22.36**	10.28	-22.95**	11.25	-23.54*	12.68	-29.15***	8.72	-28.41***	8.51	-28.71**	9.43
N	332		332		332		332		332		332		332		332	
Log-likelihood	-19.98		-18.63		-19.80		-19.83		-19.91		-18.17		-18.10		-18.10	
Wald Chi2 (12/13)	81.63***		93.47***		87.74***		87.76***		97.27***		126.90***		110.54***		150.71***	
Pseudo R2	0.55		0.58		0.56		0.56		0.56		0.60		0.60		0.60	
AIC	63.95		63.27		65.60		65.66		65.82		64.35		66.21		68.20	
BIC	109.62		112.73		115.06		115.13		115.28		117.62		123.29		129.09	

Legende: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01.

Beobachtungen sind nach den Kantonen geclustert.

Alle Variablen ausser Kantonales Energiegesetz, Parlament Links und die Zeitvariablen (time1-3) sind um ein Jahr verzögert in die Modelle aufgenommen (t-1) worden.

Tabelle 29: Einführung „Ausführungsbestätigung“ (maximum-likelihood estimates)

Variable	Basismodell (1)		Regionale Diffusion (2)		Einführung MuKE (3)		Ideologische Diffusion (4)		Strukturelle Diffusion (5)		Kombiniertes Modell 1 (6)		Kombiniertes Modell 2 (7)		Kombiniertes Modell 3 (8)	
	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE
Regionale Diffusion			2.56**	1.04							2.96**	1.15	3.34**	1.52	3.97**	1.68
Einführung MuKE					-4.30	3.11					-5.28	3.25	-4.77	3.33	-5.28	3.40
Ideologische Diffusion							-7.68**	3.45					-8.84*	5.15	-8.07	5.29
Strukturelle Diffusion									-3.57	2.70					-5.00*	2.92
Parlament links	-6.14	4.31	-6.66	4.29	-6.28	4.17	-5.44	4.08	-4.21	4.51	-7.03*	3.96	-6.42	4.13	-4.38	4.10
Wahljahr	0.70	0.77	0.70	0.80	0.63	0.79	0.59	0.73	0.66	0.76	0.63	0.80	0.39	0.81	0.07	0.90
Energiepreis	-0.02	0.64	0.14	0.67	1.07	0.88	-0.20	0.67	-0.18	0.76	1.50	1.00	1.26	1.06	1.36	1.11
Kantonales Klima	2.02	3.05	0.93	3.05	1.61	3.28	2.39	3.10	3.19	3.30	0.12	3.45	0.63	3.38	2.49	3.79
BIP	0.30	0.27	0.41	0.27	0.29	0.28	0.28	0.24	0.05	0.36	0.42	0.29	0.38	0.25	0.09	0.29
Energiefachstelle	0.09	0.24	0.14	0.22	0.09	0.25	-0.06	0.20	0.16	0.22	0.14	0.21	0.00	0.17	0.12	0.14
Vorbildfunktion	2.08**	1.05	1.57	1.04	2.39**	1.18	2.64*	1.39	2.18**	1.05	1.88	1.20	2.29	1.49	2.25	1.40
Kantonales Energiegesetz	0.95	1.08	0.78	1.29	0.85	0.98	0.84	1.16	0.93	1.08	0.64	1.17	0.56	1.19	0.55	1.03
time 1	3.66	7.45	1.85	6.46	-1.91	4.46	3.69	8.13	4.19	7.93	-3.98	2.98	-3.68	3.55	-3.92	3.64
time2	-2.28	6.62	-0.65	5.93	4.43	4.54	-2.33	7.22	-2.82	7.00	6.75*	3.78	6.20	4.38	6.69	4.30
time3	4.62	19.07	-0.30	17.49	-18.66	14.68	5.70	20.92	6.66	20.15	-26.64*	13.62	-23.47	15.47	-25.28*	14.92
_cons	-26.44	26.80	-18.47	21.84	-17.20	18.04	-26.63	30.15	-30.53	29.17	-10.55	10.55	-10.56	11.77	-15.76	13.97
N	328		328		328		328		328		328		328		328	
Log-likelihood	-33.86		-32.32		-33.17		-31.74		-32.94		-31.32		-29.14		-27.79	
Wald Chi2 (12/13)	130.42***		180.00***		151.44***		149.40***		145.78***		257.80***		767.09***		1012.83***	
Pseudo R2	0.30		0.33		0.31		0.34		0.32		0.35		0.39		0.42	
AIC	91.71		90.65		92.35		89.49		91.88		90.63		88.28		87.57	
BIC	137.23		139.96		141.66		138.80		141.19		143.74		145.18		148.26	

Legende: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01.

Beobachtungen sind nach den Kantonen geclustert.

Alle Variablen ausser Kantonales Energiegesetz, Parlament Links und die Zeitvariablen (time1-3) sind um ein Jahr verzögert in die Modelle aufgenommen (t-1) worden.

Tabelle 30: Einführung „Wärmedämmung“ (maximum-likelihood estimates)

Variable	Basismodell		Regionale Diffusion		Einführung MuKE		Ideologische Diffusion		Strukturelle Diffusion		Kombiniertes Modell 1		Kombiniertes Modell 2		Kombiniertes Modell 3	
	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE	MLE	SE
Regionale Diffusion			2.61	2.19							3.37*	1.93	3.59*	2.18	7.20**	3.52
Einführung MuKE					9.18**	3.66					10.17**	4.31	9.77**	4.53	11.17**	5.06
Ideologische Diffusion							4.30*	2.46					1.98	2.23	4.66*	2.75
Strukturelle Diffusion									-2.97	2.98					-14.29**	6.88
Parlament links	4.55**	2.21	3.59	2.28	7.15**	2.83	6.16**	2.82	4.88**	2.23	6.14**	2.73	6.55**	2.88	8.42**	3.58
Wahljahr	-1.25*	0.65	-1.21*	0.65	-1.24**	0.56	-1.33**	0.68	-1.33*	0.68	-1.14**	0.55	-1.14**	0.55	-1.36**	0.57
Energiepreis	0.34	0.56	0.50	0.61	-1.76**	0.89	0.59	0.54	0.10	0.61	-1.92*	1.08	-1.61	1.15	-3.01*	1.66
Kantonales Klima	-1.85	2.41	-1.71	2.49	-0.43	2.61	-3.11	2.23	-1.41	2.64	0.42	2.82	-0.08	2.75	0.87	3.58
BIP	0.42	0.54	0.38	0.61	0.48	0.52	0.46	0.53	0.35	0.50	0.41	0.59	0.41	0.59	0.38	0.45
Energiefachstelle	-0.29	0.22	-0.31	0.22	-0.33	0.25	-0.31	0.21	-0.23	0.21	-0.35	0.26	-0.36	0.25	-0.29	0.21
Vorbildfunktion	3.15***	1.06	2.67**	1.15	2.56**	1.21	3.48**	1.46	3.47***	1.23	1.93	1.42	2.00	1.48	2.78	1.82
Kantonales Energiegesetz	-0.88	0.74	-0.76	0.77	-0.95	0.91	-1.01	0.85	-0.97	0.76	-0.91	1.07	-0.95	1.07	-1.08	1.09
time 1	-0.54	0.83	-1.14	0.90	1.91**	0.89	-0.77	0.70	-0.29	1.00	1.01	0.82	0.69	0.91	1.10	0.84
time2	0.73	1.10	1.50	1.19	-3.44**	1.58	0.79	0.98	0.52	1.25	-2.40*	1.45	-2.05	1.61	-2.29**	1.11
time3	-2.48	4.24	-5.87	4.81	13.91**	6.59	-3.04	3.95	-1.15	5.05	9.54	6.19	7.93	6.96	10.73**	5.36
_cons	0.41	5.45	0.54	5.60	2.66	8.04	1.86	5.58	0.10	5.76	3.46	8.90	3.51	8.92	6.71	12.63
N	192		192		192		192		192		192		192		192	
Log-likelihood	-52.45		-51.37		-45.62		-50.70		-51.95		-43.87		-43.60		-38.79	
Wald Chi2 (12/13)	62.58***		59.56***		53.90***		63.82***		70.62***		51.17***		53.41***		63.59***	
Pseudo R2	0.23		0.25		0.33		0.26		0.24		0.36		0.36		0.43	
AIC	128.91		128.74		117.23		127.39		129.90		115.74		117.20		109.59	
BIC	168.00		171.10		159.58		169.74		172.25		161.34		166.06		161.71	

Legende: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01.

Beobachtungen sind nach den Kantonen geclustert.

Alle Variablen ausser Kantonales Energiegesetz, Parlament Links und die Zeitvariablen (time1-3) sind um ein Jahr verzögert in die Modelle aufgenommen (t-1) worden.

Liste der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

Ellenberger Françoise, Amt für Hochbau und Energie Kanton Obwalden, Kantonsarchitektin (persönliches Informationsgespräch, Sarnen 2010).

Fournier Joël, Dienststelle für Energie und Wasserkraft Kanton Wallis, Mitarbeiter (persönliches Informationsgespräch, Sitten 2010).

Gmür Christoph, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) Kanton Zürich, Leiter Energietechnik (persönliches Informationsgespräch, Zürich 2009).

Hänni Daniel, Energho, Leiter (Telefongespräch, 2009).

Hüsser Pius, Energiefachstellenkonferenz Nordwestschweiz/Nova Energie GmbH, Sekretär/Leiter (persönliches Informationsgespräch, Aarau 2010).

Jacquemet Guy, Dienststelle für Energie und Wasserkraft Kanton Wallis, Mitarbeiter (persönliches Informationsgespräch, Sitten 2010).

Jehle Felix, Energiefachstelle Kanton Baselland, Fachstellenleiter (persönliche Informationsgespräche, Liestal 2009/2010).

Jud Thomas, Bundesamt für Energie BFE, Leiter Bereich Kantone (Telefongespräch, 2010).

Juvet Jean-Luc, Service cantonal de l'énergie Neuchâtel, ehemaliger Leiter der Dienststelle (Email Kontakt, 2010).

Kaufmann Michael, Bundesamt für Energie BFE, Vizedirektor/Programmleitung EnergieSchweiz (persönliches Informationsgespräch, Bern 2010).

Lenzlinger Martin, Kommission SIA 380/1, Präsident (persönliches Informationsgespräch, Zürich 2010).

Michaud Steeve, Service cantonal de l'énergie Neuchâtel, Verantwortlicher für Bauten und Minergie (persönliches Informationsgespräch, Neuenburg 2010).

Oreiller Gervais, Service cantonal de l'énergie Neuchâtel, Verantwortlicher für Anlagen und Industrie (persönliches Informationsgespräch, Neuenburg 2010).

Paoli Andrea, Abteilung Energie Kanton Thurgau, Abteilungsleiter (persönliches Informationsgespräch, Frauenfeld 2010).

Peter Roland, WWF Schweiz, Leiter Kantonale Klimapolitik (persönliches Informationsgespräch, Zürich 2010).

Pikali Jules, Energiefachstellenkonferenz der Zentralschweizer Kantone/OekoWatt GmbH, Sekretär/Leiter (persönliches Informationsgespräch, Rotkreuz 2010).

Ramming Fadri, Konferenz Kantonaler Energiedirektoren, Sekretär (Telefongespräch, 2009).

Reiber Anette, Greenpeace, Energy Efficiency Campaigner (Email Kontakt, 2010).

Sägesser Ruedi, Energiefachstelle Kanton Baselland, Mitarbeiter (persönliches Informationsgespräch, Liestal 2009).

Schaffner Marc-Hermann, Service cantonal de l'énergie Neuchâtel, Verantwortlicher Energie (persönliches Informationsgespräch, Neuenburg 2010).

Scheiber Guido, Amt für Energie Kanton Uri, Amtsvorsteher (persönliches Informationsgespräch, Altdorf 2010).

Von Stockar Sabine, Schweizerische Energie-Stiftung, Projektleiterin Strom und Atom (Email Kontakt 2010, Verweis auf WWF und Greenpeace).

Interviewleitfaden

Im Folgenden wird ein exemplarischer Interviewleitfaden gezeigt. Dieser wurde für die unterschiedlichen Experteninterviews einzeln angepasst. Für Ausführungen zum Vorgehen bei den Interviews siehe Kapitel 6.2.

Exemplarischer Interviewleitfaden für ein Expertengespräch

Name:

Kanton/Institution:

Ort:

Datum:

Allgemeine Fragen zur Einführung

- Bitte schildern Sie uns die Einführung der Massnahme XY.
- Welche Akteure waren an der Einführung der Massnahme XY beteiligt?
 - Gab es einen formellen Auftrag für einen Entwurf? War die treibende Kraft eine Verwaltungsstelle, eine direktionsvorstehende Person oder eine Partei?
 - Welche politischen/gesellschaftlichen Akteure standen hinter der Einführung der Massnahme XY?
 - Im vorparlamentarischen oder parlamentarischen Prozess?
- Die Massnahme XY wurde im Rahmen von einer grundsätzlichen Anpassung des Energiegesetzes eingeführt. Wie relevant muss diese im Rahmen dieser Änderung eingestuft werden?

Kontakte und Referenzen

- Wurde die Massnahme im Kanton diskutiert? In welchen Gremien?
- Auf welche Argumente hat man sich bei der Diskussion (im Amt/im Parlament) gestützt?
- War die Einführung in anderen Kantonen bei der Diskussion ein Thema?
 - In welchen Kantonen?
 - Auf welche Fakten/Studien hat man sich berufen? Im Parlament oder im vorparla-

mentarischen Prozess?

- Sind die Voraussetzungen in diesen Kantonen bekannt?
- Wie Effizienz ist die Massnahme?
- Standen auch mögliche Alternativen im Raum?
- Gibt es grundsätzlich Kantone, nach welchen sich der Kanton bei energiepolitischen Themen richtet?
- Wurde die Thematik eher technisch oder politisch diskutiert?
- Kann man sich gegenwärtig als Kanton erlauben, bei dieser Thematik passiv zu bleiben? Bestehen darin Unterschiede zu den 1990er Jahren? Spürt man einen zunehmenden Druck der Bevölkerung?

Institutionen und Organisationen

- Wurde die Massnahme XY in der regionalen oder nationalen Fachstellenkonferenz diskutiert?
- Wie gestaltete sich die Diskussion in diesen Foren?
- Welche Rolle spielten in der Diskussion die MuKE 2000?
- Ergibt sich einen Druck auf die Umsetzung im Kanton, wenn man in der nationalen Fachstellenkonferenz die Ausarbeitung der MuKE mitgestaltete?
- Gilt dies für Fachstellenmitarbeitende wie auch für Vorsteher/Vorsteherinnen der Direktion?
- War die „Verpflichtung“ der Einführung des Basismoduls spürbar? Falls ja, wie?
- Diese Massnahme beinhaltet Teile von SIA Normen. Hat dieser Verband einen Einfluss auf die Einführung von Massnahmen?
- Gibt es weitere Netzwerke, in welchen diese Massnahme diskutiert wurde?
- Gibt es andere Akteure wie NGO, welche in dieser Diskussion einen wichtigen Stellenwert einnehmen?

Einführungszeitpunkt

- Die Massnahme XY wurde kurz vor den MuKE 2008 mit anderen Richtlinien eingeführt. Weshalb wurden nicht bereits die neuen Standards eingesetzt?

Ausführung der Massnahme

- Welche Unterschiede wurden mit der Einführung erwartet?

Weitere Transfers

- Die Massnahme wurde schlussendlich nicht in der Gesetzgebung aufgenommen. Sind die Inhalte möglicherweise auf eine andere Art in den Gesetzgebungsprozess eingeflossen?
- Besteht die Möglichkeit, obwohl Massnahme XY nicht eingeführt wurde, dass die Standards in der Praxis trotzdem angewendet werden?

CURRICULUM VITAE

Persönliche Angaben

Name	Felix Strebel
Geburtsdatum	29. August 1981
Geburtsort	Basel
Bürgerort	Mägenwil/AG
Nationalität	Schweiz

Ausbildung

10/2008-10/2011	Doktorat am Institut für Politikwissenschaft und am Center for Comparative and International Studies (CIS) der ETH und der Universität Zürich
10/2001-05/2007	Lizentiat (lic. phil.), Politikwissenschaft, Völkerrecht und Geschichte, Universität Zürich, Bodø University (Norwegen)
08/1997-12/2000	Matura Typus E (Wirtschaft), Gymnasium Muttenz

Berufliche Laufbahn

2/2012-	Lehrbeauftragter, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich
9/2011-	Projektleiter, Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK)
09/2007-12/2011	Projektmitarbeiter, Forschungsbereich Policy-Analyse und Evaluation, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich
07/2008-08/2008	Projektmitarbeiter, Institut für Sozialplanung und Stadtentwicklung, Fachhochschule Nordwestschweiz
06/2007-08/2007	Praktikant, BHP Brugger und Partner AG
2002/2003	Customer Account Executive, National Exhibition Center (NEC) in Birmingham/UK
07/2000-05/2007	Praktikant und wissenschaftlicher Assistent, BAK Basel Economics